

ANALYSE AF ANKESYSTEMET

AFRAPPORTERING

**ARBEJDSGRUPPE BESTÅENDE AF FINANSMINISTERIET, ØKONOMI- OG
INDENRIGSMINISTERIET, BØRNE- OG SOCIALMINISTERIET,
ANKESTYRELSEN OG KL**

September 2018

Implement Consulting Group
Strandvejen 54
2900 Hellerup

Tel +45 4586 7900
Email info@implement.dk
implementconsultinggroup.com

CVR 32767788
Bank 4845-3450018236
SWIFT DABADKKK
Iban DK3030003450018236

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	1
2.	Beskrivelse af anvendt metode og datamodel	2
2.1	Sagsudvælgelse	2
2.2	Datamodel.....	3
2.3	Fejltyper	3
3.	Hypoteseafdækning på tværs af paragraffer	7
3.1	Omfanget af dokumentation	7
3.2	Karakteren af dokumentationen	8
3.3	Kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende.....	10
3.4	Handlingsanvisningerne i Ankestyrelsens afgørelser	13
4.	Hypoteseafdækning i forhold til de enkelte paragraffer	14
4.1	SEL § 41 - merudgifter	14
4.2	SEL § 85 Socialpædagogisk bistand.....	18
4.3	SEL § 96 Borgerstyret personlig assistance	23
4.4	SEL § 107 Midlertidige botilbud	27
4.5	SEL §§ 52/58 Anbringelser uden for hjemmet uden samtykke	32
5.	Bilag a. Beskrivelse af sagsgennemgangens datamodel	34
5.1	Udsøgning af sager.....	34
5.2	Sagsgennemgangens fokusområder	35

1. INDLEDNING

Nærværende afrapportering omfatter resultaterne af delanalyse 2, hvor der er foretaget en gennemgang af klagesager inden for fem sagstyper på det specialiserede socialområde. To af sagstyperne vedrører børneområdet, mens tre vedrører voksenområdet, jf. oversigten nedenfor.

Sagstyper omfattet af sagsgennemgangen

Sagsområde	Sagstype	SEL
Børneområdet	Merudgifter	§41
	Anbringelser uden for hjemmet uden samtykke	58
Voksenområdet	Socialpædagogisk bistand	§85
	Borgerstyret Personlig Assistance (BPA)	§96
	Midlertidige botilbud	§107

Formålet med analysen er at belyse en række forhold vedrørende Ankestyrelsens praksis på de udvalgte sagsområder, som af kommunerne opleves at skabe udfordringer for den kommunale sagsbehandling. Det sker gennem etablering af et faktuel datagrundlag baseret på sagsgennemgang op imod en kortlægningsramme fastlagt af arbejdsgruppen.

Analysen tager afsæt i en række hypoteser om kommunernes sagsbehandling og Ankestyrelsens praksis i klagesager. Hypoteserne er opstillet på baggrund af resultater fra to workshops på henholdsvis børneområdet og voksenområdet, hvor repræsentanter fra en række kommuner har deltaget.

Hypoteserne er:

1. **Omfanget af dokumentation:** Ankestyrelsen stiller høje og stigende krav til oplysning og dokumentation af sager. Som følge heraf hjemvises et højt antal sager, og der mangler konsistens i begrundelserne for hjemviste og ændrede sager.
2. **Karakteren af dokumentation:** Ankestyrelsen stiller stigende krav til ekspertvurderinger og øvrige fagpersoners vurderinger, og har som følge heraf en mindre anerkendelse af kommunale socialfaglige vurderinger.
3. **Kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende:** Ankestyrelsen begrænser kommunernes muligheder for at arbejde rehabiliterende og sikre progression for borgeren.

2. BESKRIVELSE AF ANVENDT METODE OG DATAMODEL

I dette afsnit beskrives kort en række forhold vedrørende den anvendte metode, herunder sagsudvælgelse og den datamodel (kortlægningsramme), som har ligget til grund for udsøgning af datapunkter i sagsgennemgangen. Desuden beskrives de fejltyper, som er afdækket i analysen.

2.1 SAGSUDVÆLGELSE

Det grundlæggende analysedesign baserer sig på sagsgennemgang. Det er en tilgang, som i sagens natur er forholdsvis ressourcekrævende, men som har den fordel, at der kan løftes præcise datapunkter ud af de konkrete sager. Udgangspunktet for analysen har været, at der skulle foretages sagsgennemgang af ca. 200 klagesager.

De opstillede hypoteser er generelle og kan vedrøre mange bestemmelser i serviceloven. Det har således været nødvendigt at foretage en afvejning mellem bredde og dybde i prioriteringen af sager inden for paragrafområder og mellem hjemvisnings- og ændringssager. For at opnå en passende sagsmængde for de udvalgte områder i kortlægningen er der fokuseret på de ovennævnte fem paragrafområder, som vurderes særligt relevante for hypoteserne.

Der er i alt foretaget sagsgennemgang af 192 sager fordelt over perioden 2015-2017. Analysen fokuserer på hjemviste eller ændrede sager og dermed omfatter sagsgennemgangen ikke stadfæstede sager. Sagens fordeling mellem paragraffer og hjemviste eller ændrede sager fremgår af tabellen nedenfor. Prioriteringen er foretaget af arbejdsgruppen bag analysen. Der er for nogle paragrafområder prioriteret at fokusere på nyere sager (fra 2017). Tilsvarende er der for nogle områder valgt at medtage både hjemvisnings- og ændringssager, mens der på andre områder kun er enten medtaget hjemvisningssager eller ændringssager. Der er ikke som et selvstændigt hensyn tilstræbt repræsentativitet i sagsudvælgelsen.

Antal gennemgåede sager per SEL-paragraf

		Afgørelsestype	2015	2016	2017	I alt
Børne-området	SEL § 41 Merudgifter	Hjemvisning	15	15	15	45
	SEL §58 Anbringelser uden for hjemmet uden samtykke	13 sager, hvor børn og unge-udvalgene som første instans har truffet afgørelse om anbringelse, og hvor Ankestyrelsen har stadfæstet anbringelsen men samtidig givet pålæg om at supplere den børnefaglige undersøgelse med yderligere oplysninger om forældrene. Disse sagstyper kan ikke hjemvises.				13
		13 underretningssager, hvor Ankestyrelsen har truffet afgørelse om at anbringe barnet eller den unge. Disse sagstyper kan ikke hjemvises.				13
Voksen-området	SEL § 85 Socialpædagogisk støtte	Hjemvisning	10	10	14	34
		Ændring	0	0	25	25
	SEL §96 BPA	Hjemvisning	0	8	7	15
	SEL §107 Midlertidige botilbud	Hjemvisning	10	9	15	34
		Ændring	0	0	13	13
I alt						192

Den periodemæssige afgrænsning (2015-2017) er primært valgt, idet de sociale nævn og beskæftigelsesankenævne blev nedlagt per 1. juli 2013, og at alle klager, over kommunale afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet samme dato blev samlet i Ankestyrelsen. Det er således vurderingen, at sager fra 2013 og til dels 2014 ikke repræsenterer Ankestyrelsens aktuelle praksis i tilstrækkeligt omfang.

De 192 gennemgåede sager udgør ca. tre procent af de sager, som Ankestyrelsen har realitetsbehandlet inden for de fem paragrafområder i perioden fra 2015 til 2017. Der er tale om en forholdsvis lille stikprøve, men det skal ses i sammenhæng med, at den anvendte analysemetode er forholdsvis ressourcekrævende.

Antallet af sager per paragrafområde samt per år er således for lille til, at der med statistisk sikkerhed kan drages generelle konklusioner om Ankestyrelsens praksis samt udviklingen over tid. Tilgangen vurderes dog at være velegnet til at kvalificere eksisterende viden om Ankestyrelsens praksis inden for de valgte paragrafområder og hjemviste/ændrede sager

og den mulige betydning heraf for det kommunale handlerum på socialområdet. Hensigten har været at kunne komme i dybden med de udvalgte områder og dermed mere nuanceret afdække mønstre og tendenser op imod hypoteserne.

Den nærmere udvælgelsesmetode i Ankestyrelsens sagssystemer fremgår af bilag A.

2.2 DATAMODEL

I sagsgennemgangen er følgende temaer gennemgået:

- Sagens karakteristika
- Kommunens sagsbehandling og afgørelse
- Ankestyrelsens behandling og afgørelse af sagen
- Afdækkede fejltyper

For hvert af de fire temaer er der i sagsgennemgangen udsøgt oplysninger både på et overordnet niveau og et mere detaljeret niveau. Datapunkterne er for alle temaerne (bortset fra "sagens karakteristika") de samme på tværs af paragrafområderne.

For alle temaerne har der været supplerende fritekstfelter. Herved er der muliggjort en kvalitativ afdækning af, hvorvidt der er særlige ansøgningstyper eller målgrupper, der på et mere detaljeret plan giver vanskeligheder for kommunerne. Fritekstfelterne giver desuden mulighed for at beskrive andre supplerende informationer.

Der er en enkelt undtagelse fra ovenstående. Idet tvangssagerne på børneområdet (§ 58, jf. § 52) ikke kan hjemvises, er disse afdækket med udgangspunkt i en særskilt datamodel. Det betyder også, at resultaterne af sagsgennemgangen for disse sager præsenteres særskilt.

En mere detaljeret gennemgang af den anvendte datamodel (kortlægningsramme) fremgår af rapportens bilag A.

2.3 FEJLTYPES

I dag fremgår antallet af påklagede sager per paragraf på Ankestyrelsens hjemmeside, herunder om de er stadfæstet, hjemvist eller ændret som følge af Ankestyrelsens sagsbehandling. Det er vigtig information, men det giver ikke grundlag for en nuanceret forståelse af fejltyper, konsekvenser af fejltyper, samt hvordan der skabes læring samlet set.

Der foreligger således ikke systematiske opgørelser over Ankestyrelsens afgørelser ud over ovenstående. Et væsentligt formål med analysen har været at belyse mere nuanceret, hvilke forhold i sagerne, der har ført til Ankestyrelsens afgørelser. Derfor har det været nødvendigt at udarbejde en typologi for fejltyper.

I sagsgennemgangen er sagerne således søgt kategoriseret ud fra fejltyper. Formålet hermed har været at opnå en bedre forståelse af fejltyperne i de kommunale afgørelser, som hjemvises eller ændres. Fejltypekategoriseringen er dog ikke foretaget for anbringelsessagerne på børneområdet, og omfatter derfor kun de 166 sager på de øvrige paragrafområder.

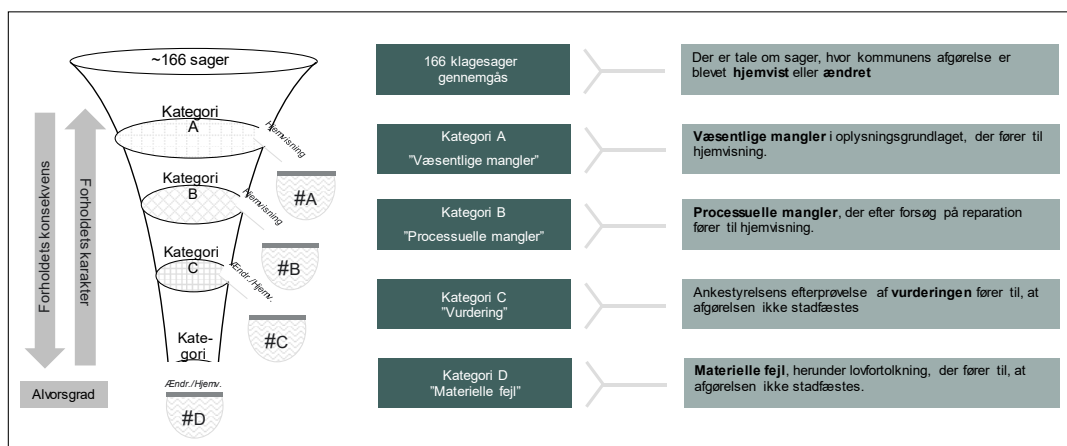
Kategoriseringen tager udgangspunkt i en fordeling af afgørelserne i to hovedgrupper med i alt fire primære fejltyper:

- **Oplysningsmæssige eller processuelle fejl.** Den ene gruppe vedrører sager, hvor sagsbehandlingen ikke i tilstrækkelig grad har sikret oplysninger om sagens fakta (type A), eller hvor krav til sagsbehandlingsprocessen er tilsidesat (type B).
- **Afgørelsesmæssige fejl.** Den anden gruppe handler om, at den retlige subsumption ikke er foretaget korrekt enten ved skønsudøvelsen (type C) eller regelanvendelsen (type D).

Det er ikke entydigt, hvor alvorlige de forskellige fejltyper kan anses at være. Det er (potentielt) en alvorlig fejl både, at sagen ikke oplyses eller afvikles korrekt (type A og B) og, at sagens vurderinger fører til afgørelser eller lovfortolkninger der ikke kan stadfæstes (type C og D). I kategoriseringsmodellen er fejltyper, der indeholder vurderingsfejl og materielle fejl, dog defineret som de væsentligste fejl.

Modellen er illustreret i figuren nedenfor.

Kategoriseringsmodel for fejltyper



Kategoriseringsmodellen er opstillet forud for påbegyndelsen af sagsgennemgangen. I praksis har det vist sig, at det i alle de 166 gennemgåede sager er fejl af type A (128 sager) eller C (38 sager), som har været udslagsgivende. Der er således ikke i de gennemgåede sager tilfælde, hvor processuelle fejl eller fejl i selve lovforklningen har været udslagsgivende for Ankestyrelsens afgørelse – om end sådanne fejl også forekommer i nogle af sagerne.

I tabellen nedenfor er de 166 sager fordelt efter hvor mange fejl, der er registreret i sagerne. I knap halvdelen af sagerne (79) er der to fejl, mens der i 47 sager er en fejl. I 30 af sagerne er der tre fejl, mens der er 10 sager med fire eller flere fejl, jf. tabellen. På tværs af paragrafområderne er det ca. hver fjerde af de gennemgåede sager, der har tre fejl eller flere. Det dækker over, at der i §41 sagerne (merudgifter) er mange fejl i godt 30 procent af sagerne, mens det samme er tilfældet i ca. 20 procent af sagerne på de øvrige områder.

De gennemgåede sager fordelt efter paragraf og antal registrerede fejl

Antal fejl	§ 41	§ 85	§ 96	§107	I alt
1	10	24	2	11	47
2	21	21	11	27	79
3	8	12	1	8	30
4+	6	2	1	1	10
Sager i alt	45	59	15	47	166
Andel sager med 3+ fejl (procent)	31	23	20	19	24

I sager med mere end en fejl fremgår det af Ankestyrelsens skriftlige afgørelse til kommunen, hvad der har været den udslagsgivende fejl. Samtidig fremhæves det eksplicit i en række af afgørelserne, at der er fundet "mindre alvorlige fejl" såsom manglende overholdelse af (eller information om) sagsbehandlingsfrister, manglende partshøring på dele af oplysningsgrundlaget eller fejl i akter i forbindelse med klagen, men at det ikke er disse fejl, der fører til hjemvisningen – fx fordi fejlen ikke vurderes at have betydning for afgørelsen.

Det fremgår kun i meget få af de gennemgåede sager, at Ankestyrelsen har henvendt sig til kommunen for at undersøge, hvorvidt den dokumentation, der efterspørges, forefindes i sagen, men ikke er medsendt.

Den kommunikation, der primært er dokumenteret i de akter, Implement har gennemgået, viser en udbredt maildialog om fremskaffelse af sagens akter men ikke om kommunikation i den fase, hvor Ankestyrelsens sagsbehandling pågår.

I det følgende beskrives mere detaljeret hvilke typer af specifikke fejl, der er afdækket i henholdsvis type A og type C sagerne.

Type A sager – Væsentlige mangler i oplysningsgrundlaget

128 sager er hjemvist, fordi Ankestyrelsen har vurderet, at de indeholder væsentlige mangler. Tabellen omfatter både fejl i forhold til oplysningsgrundlaget og øvrige fejltyper. I disse sager er Ankestyrelsen ikke nået til en efterprøvning af kommunens afgørelse.

. De specifikke fejltyper er ligeledes opstillet inden påbegyndelsen af sagsgennemgangen. I tabellen nedenfor er forekomsten af de specifikke fejltyper i hjemvisningssagerne angivet for alle paragrafområder under ét.

Forekomst af specifikke fejltyper i 128 hjemvisningssager med type A fejl.

	2015	2016	2017	I alt
Sagen mangelfuldt oplyst	34	40	51	125
Begrundelse er mangelfuld	17	27	32	76
Forkert anvendt paragraf	1	3	6	10
Mangelfuld genvurdering	3	-	5	8
Manglende akter	2	-	5	7
Manglende klagevejledning	1	3	3	7
Manglende overholdelse af frister fastsat i særlovgivning (eks. fire mdr. til udarbejdelse af BFU)	1	1	5	7
Manglende overholdelse af kommunalt fastsatte sagsbehandlingstider	1	1	1	3
Manglende meddelelse om afgørelse	-	1	1	2
Delvis partshøring	-	-	2	2
Vægtning i vurdering	1	-	-	1
Forkert vejledning	-	1	-	1
Fejl i alt	61	77	111	249
Sager i alt	35	42	51	128
Fejl per sag	1,7	1,8	2,2	1,9

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

I 125 af de 128 hjemvisningssager har Ankestyrelsen vurderet, at sagen er mangelfuldt oplyst, hvilket i afgørelserne er fremhævet som udslagsgivende for hjemvisningen af sagerne. At sagen er "mangelfuldt oplyst" kan fx dække over, at kommunen ikke har indhentet tilstrækkelige oplysninger til, at der kan træffes afgørelse i sagen. Det kan eksempelvis være, at der skal indhentes oplysninger fra flere kilder, eller at oplysningerne ikke er målrettet til det, som borgeren søger om. Det ufuldstændige oplysningsgrundlag har forhindret Ankestyrelsen i at foretage en egentlig materielvurdering af sagen.

Den næsthøypigste fejltipe er, at begrundelsen er mangelfuld. Denne fejltipe forekommer i 76 af de 128 sager svarende til 59 procent af sagerne, jf. tabellen oven for. I disse sager vurderes kommunens begrundelse ikke at være tilstrækkelig argumenteret. Det ses eksempelvis ved, at Ankestyrelsen ofte vurderer, at kommunerne ikke udarbejder en sammenhængende og begrundet afgørelse, der konkret og objektivt belyser, hvordan borgerens afdækkede behov tilgodeses med den tilbudte kommunale indsats. Fejltypen er ret udbredt på tværs af paragrafområderne, men er især hyppigt forekommende i § 85-sager, herunder både i sager vedrørende omfanget af støtte og sager, hvor der er bevilget socialpædagogisk støtte efter § 85, men givet afslag på et botilbud efter § 107.

De resterende fejltyper er langt mindre udbredte og har ikke nogen klar systematik på tværs af paragrafområder og på de tre år, der er omfattet af analysen. Det indikerer, at kommunerne generelt lever op til disse krav til sagsbehandlingen.

Det gennemsnitlige antal fejl per sag er opgjort til 1,7 i 2015, 1,9 i 2016 og 2,2 i 2017, jf. tabellen ovenfor. Der er således en forholdsvis tydelig tendens til, at der henover perioden er sket en stigning i antallet af registrerede fejl per sag. Det kan ikke vurderes, i hvilket omfang det afspejler en skærpelse af Ankestyrelsens krav og vurderingspraksis eller skyldes en reel stigning i forekomsten af fejl.

Type C sager – vurderingsfejl

38 af sagerne er type C sager. Disse sager er fuldt oplyste, men ud fra sagens oplysninger foretager Ankestyrelsen en anden vurdering end kommunen og ændrer derfor afgørelsen. Alle sager er fra 2017. Disse sager indeholder også øvrige fejltyper, men det har været "vurderingen" der har været den udslagsgivende faktor.

Flere af de 38 sager indeholder endvidere elementer af type D fejl, hvor Ankestyrelsen supplerende angiver, at paragraffens formål ikke er rigtigt fortolket. Dette handler særligt om fortolkningen af personkreds for blandt andet botilbud efter SEL § 107 og socialpædagogisk støtte efter § 85. Sagerne er dog kategoriseret som type C sager, fordi den udslagsgivende fejl i Ankestyrelsens afgørelse er angivet at være den socialfaglige vurdering.

De hyppigste fejltypen i kategori C sager er, at der er fejl i kommunens "vægtning i skøn" og at "begrundelsen er mangelfuld". – Disse to fejltypen forekommer i henholdsvis 27 og 28 af de 38 sager, jf. tabellen nedenfor. I sagerne med "mangelfuld begrundelse" er det typisk sådan, at Ankestyrelsen finder, at det ikke i tilstrækkelig grad er beskrevet, om alle borgerens dokumenterede behov på en tilfredsstillende vis dækkes af kommunens afgørelse. Hvis dette ikke fremgår, og sagen ellers er tilfredsstillende oplyst, ændrer Ankestyrelsen kommunens afgørelse.

Forekomst af specifikke fejltypen i ændringssager med type C fejl.

	2017	Procent
Vægtning i skøn	28	74
Begrundelse er mangelfuld	27	71
Forkert udmøntning af paragraffens formål	18	47
Sagen mangelfuldt oplyst	6	8
Mangelfuld vejledning	2	5
Manglende overholdelse af frister i særlovgivning	1	3
Delvis partshøring	1	3
Mangelfuld genvurdering	1	3
Fejl i alt	86	
Sager i alt	38	
Fejl per sag	2,3	

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager.

3. HYPOTESEAFDÆKNING PÅ TVÆRS AF PARAGRAFFER

I dette afsnit beskrives sagerne samt analysens hypoteser på tværs af alle paragrafområder.

Der er gennemgået 166 sager på tværs af SEL §§ 41, 85, 96 og 107. Heraf er de 128 hjemviste sager, imens de 38 er ændrede sager. De resterende 26 sager er SEL § 58 sager om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke, der behandles i et særskilt afsnit.

3.1 OMFANGET AF DOKUMENTATION

Hypotese. Hypotese: Ankestyrelsen stiller stigende krav til inddragelse af ekspertvurderinger og vurderinger fra øvrige fag-professionelle i kommunerne og som følge heraf en mindre anerkendelse af kommunernes socialfaglige vurderinger og skøn

Baggrund Hypotesen udspringer af, at kommunerne oplever en generel udvikling på tværs af det specialiserede socialområde i retning af stigende dokumentationskrav fra Ankestyrelsens side i forbindelse med påklagede sager. Disse oplevede krav til dokumentation handler særligt om stigende krav til inddragelse af ekspertvurderinger og lægelige oplysninger samt krav om yderligere dokumentation til afdækning af funktionsniveau og støttebehov på børne- og voksenområdet.

I det følgende belyses først omfanget af dokumentationen i sagerne og dernæst om der er sket en stigning i krav og niveau for sagernes dokumentation.

Det generelle indtryk fra sagsgennemgangen er, at sagsmaterialet og omfanget af dokumentation generelt er forholdsvis omfattende, når man betragter det samlede antal sider, sagsakter eller antallet af kildeelementer, jf. nedenfor. Det skyldes grundlæggende de krav til sagsbehandlingen, som følger af lovgivningen og den etablerede forvaltningspraksis, hvor Ankestyrelsens praksis alene kan have betydning for sidstnævnte.

Det er endvidere sådan, at kravene til sagernes oplysning grundlæggende er de samme i sager med begrænset henholdsvis omfattende støttebehov – og dermed også uden sammenhæng med sagernes udgiftsniveau eller kompleksitet. Det betyder, at omfanget af dokumentation i mindre sager fx om merudgiftsydelse eller socialpædagogisk støtte kan opleves betydeligt set i forhold til sagens genstand.

Dokumentationen kommer fra mange forskellige kilder og omfatter blandt andet 1) Fagfolk med kendskab til borgeren (udtalelser og statusnotater fra (bo)tilbud), 2) ekspertvurderinger og erklæringer, 3) vurderinger fra myndigheden samt 4) borgeres og pårørendes beskrivelse af hverdagen.

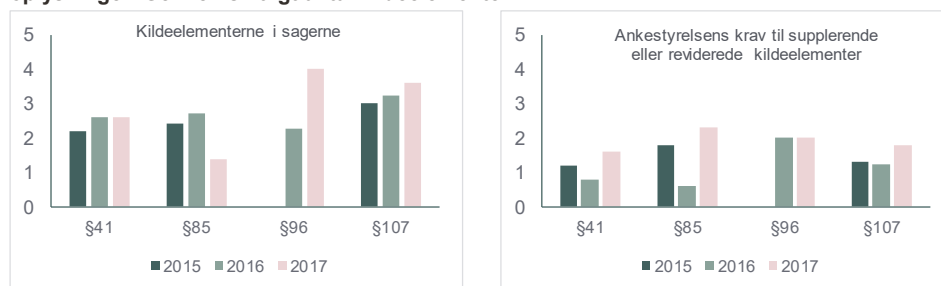
På baggrund af sagsgennemgangen er det vurderingen, at der er en række forhold ud over lovgivningen, som kan bidrage til at forøge sagsdokumentationen i nogle af sagerne ud over, hvad der er relevant. Der er især to forhold, der kan fremhæves:

- Det første er, at kommunerne ikke altid er tilstrækkeligt målrettede i deres oplysning og analyse af sagen. Det kan medføre, at der indsamles oplysninger, som ikke er tilstrækkeligt præcise omkring det ansøgte eller borgerens faktiske begrænsninger. Det kan også betyde, at der indsamles oplysninger fra flere forskellige kilder, som ikke nødvendigvis alle er relevante for sagen. Sagsgennemgangen viser, at der i en del sager sker hjemvisning fordi, sagsoplysningerne ikke har været tilstrækkeligt præcise og relevante, selv om den samlede dokumentation er ganske omfattende.
- Det andet er, at der i flere sagstyper er dokumentationskrav eller vurderinger, der forekommer at være vanskelige for kommunerne at håndtere, og/eller hvor kravene til en fyldestgørende dokumentation er uklare. Enten på grund af sagernes karakter eller på grund af uklarheder i lovgivningen, jf. de uddybende beskrivelser i kap. 5 om de enkelte paragraffer. Et eksempel herpå er udmåling af støtte i forhold til § 41, hvor vurderingen af nødvendige merudgifter grundlæggende synes at være en udfordring for kommunerne, som ofte skaber et behov for omfangsrig dokumentation af den nedsatte funktionsevne, opgørelse af merudgifter mv. Et andet eksempel er sager om §§ 85 og 96, hvor kommunerne i flere sager har dokumenteret omfanget af den påtænkte støtte i forhold til borgerens behov, men hvor Ankestyrelsen hjemviser til yderligere og mere "objektive" opgørelser af støttens omfang uden at anskueliggøre over for kommunen, hvad det så er de skal gøre.

Det er ikke ud fra de gennemgåede sager muligt at sige noget entydigt om udviklingen i omfanget af sagsdokumentation. Jf. datamodellen er der i forbindelse med sagsgennemgangen registreret hvilke kildeelementer (fx ekspertvurderinger, erklæringer eller udtalelser fra fagpersoner), der findes i de enkelte sager. Det medgåede tidsforbrug til oplysning af sagerne kendes ikke.

I figuren nedenfor fremgår det gennemsnitlige antal kildeelementer i sagerne for hvert af de fire paragrafområder (venstre). Typisk er der ca. tre kildeelementer i sagerne – flest i §96 og §107 sager og færrest i §85 sager. Der er ikke nogen entydig udviklingstendens heri fra 2015 til 2017. I sager vedrørende merudgiftsydelse (§41) og BPA (§96) og midlertidigt botilbud (§107) er antallet dog højere i 2017 end i de foregående år, men det er usikkert, om det er udtryk for en tendens. Udviklingen kan skyldes en større kompleksitet i sagerne, kommunernes forventning til Ankestyrelsens krav eller helt andre årsager. For § 85 sager om socialpædagogisk støtte har det gennemsnitlige antal kildeelementer været let faldende.

Antal kildeelementer i sagerne og Ankestyrelsens krav til supplerende eller reviderede oplysninger. Gennemsnitligt antal kildeelementer



Af figuren fremgår også (til højre) det gennemsnitlige antal kildeelementer, hvor Ankestyrelsen har stillet krav om yderligere sagsoplysninger eller ændringer i de foreliggende. Det ses, at Ankestyrelsen i gennemsnit har stillet krav til 1-2 kildeelementer. Særligt i BPA-sagerne og i §85 sagerne stiller Ankestyrelsen krav om sagsoplysninger fra flere kilder end der allerede foreligger i kommunernes sager. For tre af paragrafområderne er de antalsmæssige krav til yderligere sagsoplysninger konstante eller stigende igennem perioden. Det kan ikke vurderes, om dette afspejler en ændring i praksis eller at de konkrete sager i den sidste del af perioden har været dårligere oplyst end i den første del af perioden.

3.2 KARAKTEREN AF DOKUMENTATIONEN

Hypotese: Ankestyrelsen stiller stigende krav til ekspertvurderinger og øvrige fagpersoners vurderinger, og som følge heraf tillægges de kommunale socialfaglige vurderinger og skøn mindre vægt

Baggrund: Hypotesen handler om, at kommunerne oplever en særlig udfordring i forhold til et stigende krav om at supplere kommunale vurderinger med ekspertvurderinger i oplysning af sagerne. Dette opleves både som en underkendelse af den socialfaglige vurdering samt en unødigt omkostning og forsinkelse af sagsbehandlingen for kommunerne i forbindelse med indhentning af de eksterne vurderinger

Hypotesen er undersøgt ved kortlægning af, om der er sket en øget efterspørgsel fra Ankestyrelsens side i de 128 hjemviste sager. Ekspert er i sagsgennemgangen defineret som speciallæger, praktiserende læger og andre eksperter som fx psykologer, lægelige oplysninger og andre ekspertvurderinger som fx psykologer. Udover eksperter indgår "øvrige fagpersoners vurderinger", herunder lærere, pædagoger, faglige medarbejdere i sociale tilbud mv. Kommunale myndighedspersoner er ikke medtaget.

Ekspert er defineret som gruppen af speciallæger og praktiserende læger/lægelige oplysninger.

FOREKOMST AF OPLYSNINGSTYPER OG ANKESTYRELSENS KRAV HERTIL

Kortlægningen viser, at de oftest repræsenterede oplysninger i sagerne er oplysninger 1) fra borgeren selv, 2) fra fagpersoner med kendskab til borgeren, 3) fra speciallæger og andre læger (ekspert) samt 4) fra pårørende/netværk, jf. tabellen nedenfor.

Der er oplysninger fra eksperter i 84 af de 128 sager på tværs af de tre år. Dette er de hyppigst forekommende oplysningstyper sammen med oplysninger fra borgeren selv (som findes i 82 sager) og oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgerne (som optræder i 79 af sagerne).

Det er vigtigt at være opmærksom på, at karakteren af ydelser/tilbud efter de enkelte paragraffer kan have haft stor indflydelse på, hvor meget de forskellige oplysningskilder er repræsenteret i sagsgrundlaget. Fx står sager vedrørende merudgiftsydelse (§41) for en stor andel af oplysningstypen lægelige oplysninger. Det skyldes, at lægelige oplysninger kan være relevante for vurderingen af, om barnets lidelse er indgribende i hverdagen.

Oplysningstyper i kommunernes sager og oplysningstyper. Alle år. N=128.

	Oplysninger i sagen	Efterspurgte af Ankestyrelsen
Oplysninger fra:		
Borger	82	18
Pårørende/netværk	63	19
Fagpersoner med kendskab til borger	80	50
Anden myndighed	1	2
Hjælpere	4	
Andre	11	
Helbredsmæssige oplysninger fra:		
Eksperter – Speciallæger	36	6
Eksperter - Praktiserende læger 1)	48	36
Andre fagpersoner	38	41
Dokumentation af merudgifter	14	
Dokumentation af konkret forbrug/udgift 2)	14	8
Statusnotater fra fx dagtilbud og skole		11

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

1) Fx statusnotater fra praktiserende læge

2) Fx regninger og fakturaer, kørselsregnskaber og medicinlister

I de samme 128 hjemviste sager efterspørger Ankestyrelsen yderligere eller mere målrettet dokumentation primært fra de samme kilder, som allerede indgår i kommunens oplysningsgrundlag. Dette omhandler især oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgeren (50 sager), lægelige oplysninger fra andre læger end speciallæger (36 sager) samt helbredsmæssige oplysninger fra andre fagpersoner (42 sager).

Ankestyrelsen efterspørger også i nogle – men dog væsentligt færre – sager supplerende eller mere målrettede oplysninger fra borgeren (18 sager) eller fra pårørende/netværk (19 sager), jf. tabellen. Ankestyrelsen efterspørger yderligere oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgeren i 50 sager, hvilket svarer til knap 40 procent af de 128 gennemgåede hjemvisningssager. Ankestyrelsen efterlyser i disse sager ofte en mere konkret og målrettet dokumentation fra fagpersoner med kendskab til borgeren, der kan hjælpe til med at belyse de spørgsmål, som ansøgningen eller klagen specifikt omhandler. Ankestyrelsen tillægger generelt denne type oplysninger høj værdi. Det ses ikke i sagerne, at Ankestyrelsen forholder sig til, om kilderne kan have særskilte interesser i sagen, herunder fx fortsat levering af indsatser til borgeren.

Der er kun få sager, hvor Ankestyrelsen har efterspurgt yderligere oplysninger fra speciallæger og andre myndigheder – og ingen sager, hvor der er efterspurgt andre ekspertvurderinger.

Når Ankestyrelsen efterspørger mere målrettet oplysning af sagerne, er det fordi Ankestyrelsen ikke vurderer, at den indhentede dokumentation, fx generelt formulerede lægeerklæringer eller statusnotater fra fagpersoner, er målrettet tilstrækkeligt til at belyse det konkrete behov, som en given ansøgning behandles i forhold til.

Ankestyrelsen kan også efterspørge, at kommunen tydeliggør, hvordan den foreliggende dokumentation mere konkret og målrettet underbygger deres vurdering frem for at indhente helt ny dokumentation fra nye kilder. Denne problematik har i de gennemgåede sager særligt gjort sig gældende i forhold til SEL §§ 41 og 107.

Eksempel fra sagsgennemgangen

Et større barn får bevilget kompensation for merudgifter til bleer til afhjælpning af en inkontinensproblematik. Forældrene har imidlertid søgt om kompensation for merudgifter til medicinsk behandling, da de vurderer, at barnet hæmmes i sin deltagelse i idrætstimer og svømning samt overnatninger på lejrture og hos kammerater, hvis barnet skal gå med ble.

I sagen fra kommunen er der inkluderet generelle udtalelser fra skolen i forhold til læring og klasserumstrivsel hos barnet, men ikke oplysninger om skolens (fagpersoner) oplevelse af barnets trivsel i forbindelse med de konkrete aktiviteter nævnt i ansøgningen. Som følge heraf hjemvises sagen med henvisning til, at de konkrete begrænsninger i forhold til idrætstimer, svømning eller overnatning på lejrture er utilstrækkeligt beskrevet (*sammenskrævet af Implement*).

UDVIKLINGEN FRA 2015 TIL 2017

De gennemgåede sager giver begrænset mulighed for at belyse med sikkerhed, hvordan Ankestyrelsens krav til brug af ekspertvurderinger mv. har udviklet sig over tid. I forhold til hypotesen om, at stigende krav til sådanne vurderinger mindsker rummet for kommunens socialfaglige skøn, kan dog anføres følgende:

Ekspertter

Der er registreret 42 sager, jf. tabellen ovenfor, hvor Ankestyrelsen på tværs af alle sager efterspørger yderligere oplysninger fra eksperter defineret som speciallæger (6 sager) eller praktiserende læger (36 sager). Den førstnævnte gruppe er for lille til, at der meningsfuldt kan ses på udviklingen over tid. For de 36 øvrige "praktiserende lægesager" ses en stigning henover årene – fra ni sager i 2015, til 11 sager i 2016 og 16 sager i 2017. Det skal dog bemærkes, at det samlede antal gennemgåede hjemvisningssager ligeledes er stigende - fra 35 i 2015 til 42 i 2016 og 50 sager i 2017. Andelen af "lægesager" er dog højere i 2017 end i de to foregående år. Data er således konsistent med en svagt stigende tendens i forhold til efterspørgsel efter lægelige oplysninger, men der er ikke et tilstrækkeligt antal til, at der ud fra materialet kan generaliseres herom.

Oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgeren

Der er registreret 49 sager, hvor Ankestyrelsen på tværs af sager efterspørger yderligere oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgeren. De 49 sager fordeler sig med 10 sager i 2015, 7 sager i 2016 og 32 sager i 2017. Selv om der er udsving mellem årene viser 2017 således en relativ stor stigning i efterspørgslen efter yderligere oplysninger fra denne gruppe af kommunale fagpersoner med kendskab til borgeren. Det understreger Ankestyrelsens efterspørgsel efter konkrete og målrettede oplysninger om borgerens funktionsevne.

3.3 KOMMUNERNES MULIGHED FOR AT ARBEJDE REHABILITERENDE

Hypotese: Ankestyrelsen begrænser kommunernes muligheder for at arbejde rehabiliterende og sikre progression for borgeren.

Baggrund: Flere kommuner arbejder i stigende grad med en rehabiliterende og ressourceorienteret indsats, herunder hyppigere opfølgninger og revisitation, samt løbende justeringer af serviceniveauer. Kommunerne oplever imidlertid, at ankepraksis begrænser kommunernes muligheder for at arbejde med dette fokus ved i klagesager at underkende kommunens socialfaglige vurdering og begrundelse for indsats. Dette er et særligt omdrejningspunkt i snitfladen mellem §§ 85 og § 107, hvor fokus er på øget mestring i eget hjem frem for i et botilbud.

Det er i kortlægningen af sagerne om §§ 85 og 107 undersøgt, om Ankestyrelsen begrænser kommunernes muligheder for at arbejde forebyggende og rehabiliterende og for at sikre progression for borgeren gennem en underkendelse af kommunernes socialfaglige vurderinger. Dette opleves af kommunerne således som begrænsende for at arbejde og iværksætte rehabiliterende indsatser og dermed understøtte en generel omlægning af indsatsen til gavn for både borger og kommunens økonomi.

Hypotesen er forsøgt afdækket gennem:

- En kortlægning af de sager, hvor kommunen i deres afgørelser eksplicit har anført borgerens ressourcer/rehabiliteringspotentiale som argumentation for tildelingen af støtten, og hvor Ankestyrelsens hjemviser eller ændrer sagerne. Denne kortlægning er afgrænset til sager om støtte og tilbud efter SEL §§ 85 og 107, da det er i disse sager

udfordringen ofte opleves. Eksemplet der ofte nævnes er, at kommunerne tilbyder borgere støtte efter SEL § 85, fordi kommunen vurderer, at borgeren har ressourcerne og udviklingspotentialer til at opnå større individuel mestringsevne i egen bolig frem for at skulle tage ophold i et midlertidigt botilbud efter SEL § 107.

- En kortlægning af årsagerne bag Ankestyrelsens underkendelse og hjemvisninger af kommunernes socialfaglige vurderinger. Denne kortlægning er bredere og omfatter både SEL §§ 41, 85, 96 og 107 og skal undersøge baggrunden for kommunernes oplevelse af, at deres socialfaglige vurderinger underkendes.

§§ 85 OG 107 SAGER MED REHABILITERINGSINDHOLD

I forhold til hypotesen om, at Ankestyrelsen begrænser kommunernes muligheder for at forebygge og arbejde rehabiliterende, ses denne problematik i meget få af de gennemgåede sager. Ud af de 110 hjemvisnings- og ændringssager vedrørende §§ 85 og 107 er borgerens ressourceperspektiv nævnt eksplicit og kortlagt i 2 sager i 2015 stigende til 18 sager i 2017. Det skal bemærkes, at der i materialet kun er ændringssager i 2017.

At der er et ressourceperspektiv i sagen er defineret ved, at det af kommunens skriftlige afgørelse fremgår, at afgørelsen er truffet med udgangspunkt i en beskrivelse eller vurdering af borgerens ressourcer og/eller rehabiliteringspotentialer samt muligheden for at udvikle borgerens kompetencer. Der er således ikke en entydig definition på borgerens "ressourceperspektiv" ud over, at kommunen har vurderet det er tilstede og tillagt det vægt i dens skriftlige afgørelse. Ankestyrelsen vurderer i disse sager, at sagens begrundelse er mangelfuld, fordi der ikke samtidig gøres konkret rede for, hvordan borgerens afdækkede udfordringer kan imødekommes med den tilbudte indsats.

På trods af, at der er få sager, hvor ressourceperspektivet nævnes eksplicit, viser kortlægningen, at kommunerne lægger vægt på borgerens identificerede ressourcer i forhold til såvel behovsvurdering som personkredsvurdering.

Det ses oftest i sager, hvor borgerne har en konkret diagnose (fx angstproblematikker) og hvor kommunen vægter borgerens ressourcer højere end borgerens udfordringer. Omvendt hjemviser Ankestyrelsen sagen på baggrund af borgerens udfordringer relateret til borgerens diagnose, som beskrives af enten borgeren selv eller en pårørende og som kan have mere generel karakter i forhold til diagnosen. Ankestyrelsen vægter ofte borgerens diagnose – og de typiske begrænsninger, som en sådan diagnose giver, herunder på baggrund af borgerens/de pårørendes udsagn – højere end kommunens beskrivelse af borgerens begrænsninger.

Et andet eksempel er, hvor unge voksne med en funktionsnedsættelse, der bor hos deres forældre og søger om et midlertidigt botilbud efter SEL § 107, men hvor kommunerne bevilger socialpædagogisk støtte efter § 85 med et udviklende sigte. I kommunernes begrundelser tages der ikke konkret højde for eller stilling til, at den unge eller forældrene lægger vægt på behovet for en tryk overgang fra at bo hos forældre til at bo selvstændigt. Kommunen lægger derimod vægt på, at den unge vurderes at have ressourcerne til at bo selvstændigt. Derfor hjemvises sagen med henblik på yderligere oplysninger, eller sagen ændres til et mere omfattende tilbud efter SEL § 107 (midlertidigt botilbud).

Selvom det således er i meget få af de kortlagte sager, hvor borgerens ressourceperspektiv er nævnt eksplicit i de kommunale afgørelser og dermed kan anvendes til direkte at efterprøve, om Ankestyrelsen begrænser kommunernes muligheder for at arbejde rehabiliterende, indikerer dette, at kommunerne er orienterede henimod borgerens rehabiliterende potentialer.

I de få foreliggende sager med ressourceperspektivet nævnt eksplicit og i de øvrige sager med et implicit fokus på borgerens ressourcer, er årsagen til Ankestyrelsens hjemvisning eller ændring ikke møntet på at begrænse kommunernes muligheder for at iværksætte støtte med et udviklende og rehabiliterende sigte. Hjemvisningen eller ændringen af sagerne går alene på, at sagens begrundelse er mangelfuld, fordi der ikke samtidig gøres konkret rede for, hvordan borgerens afdækkede udfordringer kan imødekommes med den tilbudte indsats. Dette er et krav til indholdet af kommunernes sagsbehandling, som ikke er opfyldt i de ovennævnte få sager.

SAMMENHÆNG ML. ANKESTYRELSENS ÆNDRINGER OG KOMMUNERNES BEGRUNDELSER I SAGSAFGØRELSENE

Ud fra sagsgennemgangen synes der at være en sammenhæng mellem Ankestyrelsens ændringsafgørelse og de begrundelser, som kommunerne har angivet i deres sagsafgørelser. I det følgende ses på to typer af sager, nemlig

1. Sager hvor Ankestyrelsen er uenige i kommunernes socialfaglige skøn og
2. Sager, hvor Ankestyrelsen finder, at kommunernes begrundelse for afgørelsen er mangelfuld.

For den førstnævnte type af sager viser kortlægningen følgende:

- Ankestyrelsen er primært uenige i kommunernes socialfaglige vurdering inden for paragrafferne SEL §§ 85, 96 og 107.
- For SEL §§ 41 er der meget få sager, hvor Ankestyrelsen er uenig i kommunernes socialfaglige vurdering.
- Det er (i sagens natur) hovedsageligt i ændringssagerne, at Ankestyrelsen er uenig i kommunernes socialfaglige vurdering, men uenighed forekommer også i hjemvisningssagerne.
- Andelen af sager, hvor Ankestyrelsen er uenig i kommunernes socialfaglige vurdering er relativ stabil fra 2015 til 2017, jf. tabellen nedenfor.

Antal sager, hvor Ankestyrelsen ikke er enig i kommunens socialfaglige vurdering og/eller finder begrundelserne for afgørelserne mangelfulde.

	Sager	2015	2016	2017
§41 Merudgifter	Sager i alt	15	15	15
	Sager med uenighed			
	Begrundelsessager	7	13	10
§85 Socialpædagogisk støtte	Sager i alt	10	10	39
	Sager med uenighed	9	8	38
	Begrundelsessager	4	6	24
§96 Borgerstyret Personlig Assistance	Sager i alt		8	7
	Sager med uenighed		6	3
	Begrundelsessager		6	6
§107 Midlertidigt botilbud	Sager i alt	10	9	28
	Sager med uenighed	9	9	26
	Begrundelsessager	9	8	25

Note. For § 85 og § 107 sagerne er 2 x 25 af sagerne i 2017 ændringssager, mens alle øvrige sager er hjemvisningssager.

I de sager, hvor Ankestyrelsen finder kommunens begrundelse for afgørelsen mangelfuld, viser kortlægningen følgende:

- Andelen af sager, hvor Ankestyrelsen finder, at begrundelserne i kommunernes afgørelser er mangelfulde, er 1) generelt forholdsvis høj, 2) relativt stabil mellem årene og 3) der er visse variationer i andelen på tværs af paragrafområderne.
- For SEL § 96 og 107 gælder, at andelen af sager, hvor Ankestyrelsen finder, at begrundelserne er mangelfulde, mere eller mindre er lig med andelen af de samme sager, hvor Ankestyrelsen, jf. tabellen ovenfor, er uenig i kommunernes socialfaglige vurdering.

Kortlægningen viser således et vist sammenfald mellem Ankestyrelsens vurdering af kommunernes mangelfulde afgørelser, og at Ankestyrelsen samtidig har en anden socialfaglig vurdering. Det fremgår af Ankestyrelsens afgørelser, at den overvejende årsag til hjemvisning eller ændring er, at kommunerne i deres sagsbehandling og deres begrundelser ikke tager højde for alle de behov, der er dokumenteret i sagen og redegør for, hvordan disse behov samlet set tilgodeses af den (rehabiliterende) kommunale indsats. Det vil sige, at Ankestyrelsen ikke "når" til en vurdering af kommunens socialfaglige vurdering. Det betyder, at Ankestyrelsen i de gennemgåede sager ikke underkender kommunernes socialfaglige vurdering, men at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad har begrundet, hvordan samtlige behov imødekommes af den kommunale afgørelse.

Kommunernes bestræbelser på at iværksætte rehabiliterende indsatser begrænses på baggrund af denne sagsgennemgang således mere af kravene til god sagsbehandling,

herunder krav om tilstrækkelig oplysning og kravene til en bedre og mere sammenhængende begrundelse af de kommunale afgørelser, end af forskellige syn på borgerens udviklingspotentiale.

Citat fra Ankestyrelsens afgørelse, hvor kommunen fokuserer på ressourceperspektivet og Ankestyrelsen ser udækkede behov på baggrund af sagens dokumentation

"Ankestyrelsen vurderer, at kommunen ikke kunne meddele dig afslag på din ansøgning med den begrundelse, at du beskrives med gode ressourcer. Kommunen har i begrundelsen lagt vægt på dine gode ressourcer, men ses ikke at have foretaget en vurdering af, hvordan dit behov for støtte og hjælp i forbindelse med, at du ønsker at flytte hjemmefra, skal tilgodeses".

3.4 HANDLINGSANVISNINGERNE I ANKESTYRELSENS AFGØRELSE

At Ankestyrelsen i afgørelserne er tilstrækkeligt konkrete og handlingsanvisende er afgørende for, om kommunerne kan aflæse og forstå baggrunden for styrelsens afgørelse. Derfor er det i sagsgennemgangen kortlagt, om Ankestyrelsen overordnet set er handlingsanvisende i dens afgørelser.

Kortlægningen viser, at Ankestyrelsen i alle de gennemgåede sager om §§ 41, 85, 96 og 107 i en eller anden grad er handleanvisende. Der er dog væsentlig forskel på, hvor konkrete anvisningerne er i praksis.

Der er ikke foretaget en systematisk kategorisering af anvisningerne. Der kan dog med afsæt i sagsgennemgangen opstilles fem hovedtyper af handleanvisninger fra Ankestyrelsens side:

1. En anvisning af, at der skal indhentes *måltrettet dokumentation* fra *konkret angivet kilde* til belysning af *konkrete forhold* begrundet med *afsæt i specifikke forhold* i en given ansøgning.
2. En anvisning af, at der skal indhentes *måltrettet dokumentation* fra *konkret angivet kilde* til belysning af *konkrete forhold*, men uden specifik begrundelse.
3. En anvisning af, at der skal indhentes *supplerende dokumentation til belysning af borgers funktionsnedsættelse* uden yderligere angivelse af, hvorfor og fra hvilken kilde.
4. En anvisning af, at der skal indhentes *yderligere dokumentation til afklaring af tvivl i forhold til en borgers funktionsniveau*, når kommunens vurdering er væsentlig forskellig fra borgers eller pårørendes vurdering. Der kan være angivet forslag til kilder til information, men formen og indhold er ikke konkretiseret.
5. En anvisning af, der skal indhentes *yderligere dokumentation til at understøtte en konkret udmåling af timer eller omfang af støtte* i en given ordning/indsats. Her står som oftest, at det skal ske i samarbejde med borger og evt. fagpersoner, men formen på oplysningerne er ikke konkretiseret.

Handleanvisningerne i hjemvisningssagerne er afgørende for, om kommunerne kan aflæse hvilke nødvendige sagsskridt, der skal tages for at kunne fortsætte og afslutte sagen. Der er et stort spænd i, hvor konkrete og driftsnære handleanvisningerne er. Særligt i forhold til pkt. 3, 4 og 5 kan det være vanskeligt for kommunerne at gennemskue, hvad de skal, og hvordan de kan leve op til Ankestyrelsens krav.

Så selv om Ankestyrelsen overordnet set er handlingsanvisende, synes der at være mulighed for at arbejde med at gøre dem mere konkrete og driftsnære i forhold til sagsbehandlingen i kommunerne. Samtidig bør det tages med i betragtning, at kommunerne omvendt fortsat skal have det nødvendige handlerum i forhold til at tilrettelægge deres sagsbehandling.

Eksempel på en konkret anvisning fra Ankestyrelsen

"Kommunen skal indhente oplysninger, der godtgør, om kollegiet kan varetage borgerens individuelle hjælpebehov f.eks. en udtalelse fra kollegiet, hvor de vurderer, om de har de fornødne kompetencer til at varetage borgerens behov i forhold til hans diagnoser og de mål, der er vedtaget i handleplanen."

4. HYPOTESEAFDÆKNING I FORHOLD TIL DE ENKELTE PARAGRAFFER

4.1 SEL § 41 - MERUDGIFTER

I henhold til SEL § 41 Merudgifter skal kommunerne yde dækning til nødvendige merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af et barn under 18 år, der har en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse. Det er en betingelse, at merudgifterne er en konsekvens af den nedsatte funktionsevne og ikke kan dækkes efter andre bestemmelser i denne eller efter anden lovgivning.

Udfordringerne i forhold til SEL § 41 er ofte, at det kan være vanskeligt at vurdere, om et barn falder ind under personkredsen for paragraffen, herunder om barnet har en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og om en eventuel lidelse er indgribende kronisk eller langvarig. Kommunen skal foretage en afvejning af, om de merudgifter, der søges dækket, er nødvendige merudgifter og er en følge af barnets funktionsnedsættelse eller ej. Endelig skal behovet for dækning af merudgifter vurderes i forhold til ikke-handicappede børn på samme alder og i samme livssituation.

Det bemærkes, at dette også gælder andre paragraffer efter serviceloven, at der skal foretages en konkret og individuel vurdering af, om borgeren falder inden for personkredsen, og i så fald hvad borgeren konkret skal tilbydes.

SAGERNE VEDRØRER PRIMÆRT KLAGER OVER AFSLAG

Der er gennemgået 15 sager for hvert af årene 2015, 2016 og 2017, dvs. 45 sager i alt. Alle sagerne er hjemvisningssager. En stor del af sagerne vedrører klager over afslag på ansøgninger om kompensation for merudgifter (i alt 33 af de 45 sager), jf. tabellen nedenfor. Herudover er der 11 sager, som vedrører frakendelse af ydelse og yderligere 8 sager, der handler om bevillingsregulering i forbindelse med opfølgning. Endelig er der fire sager, hvor der er klaget over, at kommunen kun har givet delvis bevilling på ansøgninger om kompensation for nødvendige merudgifter. I et mindre antal af sagerne indgår flere af de nævnte temaer. Det gælder især for sagerne i 2017.

Sagens genstand SEL §41. Niveau 1

	Antal sager			Procent		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Afslag	9	14	10	60	93	67
Frakendelse af ydelse	6	1	4	40	7	27
Opfølgning og regulering af bevilling	3	0	5	20	0	33
Delvis bevilling	0	1	3	0	7	20
I alt	15	15	15			

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

Der er typisk tre problemstillinger i § 41 sagerne, nemlig 1) beregningen af merudgiftsydelsen, 2) om ansøgeren er omfattet af personkredsen for merudgiftsydelse og 3) om den konkrete udgift er en merudgift eller en almindelig omkostning, som gælder for alle. Sagerne fordeler sig nogenlunde jævnt over disse problemstillinger, dog med lidt flere i den sidstnævnte gruppe, jf. tabellen nedenfor.

Sagens genstand SEL §41. Niveau 2

	Antal sager			Procent		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Beregning af bevilling	5	4	4	33	27	27
Personkreds	6	2	7	40	13	47
Type af merudgift (kost, medicin, transport mv.)	6	9	6	40	60	40
I alt	15	15	15			

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

ÅRSAGER TIL HJEMVISNING

Kortlægningen viser, at det i alle 45 sager har været (medvirkende) årsag til Ankestyrelsens hjemvisning, at sagen anses at være mangelfuldt oplyst. Herudover er det det en forholdsvis udbredt hjemvisningsårsag, at Ankestyrelsen anser kommunernes begrundelser for afgørelserne for at være mangelfulde. Disse årsager kan både handle om, at kommunen mangler at belyse elementer i sagen, eller at sammenstillingen af den foreliggende dokumentation ikke er tilstrækkelig sammenhængende eller nuanceret. Det er også eksempler på sager, som hjemvises på grund af usikkerhed eller uenighed om niveauet for kompensationen eller vurderingen af, om ansøgeren tilhører personkredsen, jf. tabellen nedenfor.

Ankestyrelsens begrundelser for hjemvisning af merudgiftssager

	Antal sager			Procent		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Mangelfuld oplysning af sagen	14	15	12	93	100	80
Mangelfuld begrundelse for afgørelse	7	13	10	47	87	67
Beregning af kompensationsniveau	2	4	3	13	27	20
Dokumentation af merudgifter	3	-	-	20	-	-
Manglende dokumentation ift personkreds	2	1	2	13	7	13
Anden sandsynliggørelse af merudgifter	1	1	1	7	7	7
Nødvendighed	-	-	2	-	-	13
Vægtning af socialfaglig vurdering	1	-	1	7	-	7
I alt	15	15	15			

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

VURDERING AF "NØDVENDIGE MERUDGIFTER" ER VANSKELIG

Det er en grundlæggende udfordring for kommunerne at vurdere, om der i de konkrete sager er tale om nødvendige merudgifter ved forsørgelsen af et barn. Det gælder fx, når det kommer til slid på tøj, sko, ødelagte ting i hjemmet, gaver til familie og venner, udgifter til barnepige og kursusdeltagelse, som alle er eksempler på udgifter, som familierne søger at få dækket som en merudgift i forbindelse med barnets nedsatte funktionsevne.

Det skaber ofte et behov for at dokumentere den nedsatte funktionsevne i endnu større omfang for at kunne argumentere og begrunde den socialfaglige vurdering og afgørelse. Resultatet er ofte en omfattende dokumentation i de enkelte sager.

Tabellen neden for viser, hvilke typer af oplysninger (kildeelementer), som findes i sagerne og således indgår i kommunernes afgørelsesgrundlag. Kildeelementerne har forskellig karakter, og antallet er ikke nødvendigvis en god indikator for ressourceforbruget.

Det ses af tabellen, at der ofte foreligger mange typer af dokumentation i de enkelte sager fra mange forskellige kilder. Oplysninger fra pårørende/netværk, borgeren selv samt praktiserende læge er de hyppigst forekommende. Inddragelse af fagpersoner med kendskab til borgeren samt særskilt dokumentation af merudgifter findes også i en del sager.

Typer af oplysninger (kildeelementer) i sagerne

Oplysninger fra/om...	2015	2016	2017
Speciallæger	4	5	2
Fagpersoner med kendskab til borger	5	5	6
Pårørende og netværk	5	10	10
Praktiserende læge (og andre læger)	6	8	7
Andre	2	0	3
Borger	6	8	5
Dokumentation af merudgifter	5	3	6

Kildeelementer i alt	33	39	39
Sager i alt	15	15	15
Kildeelementer per sag	2,2	2,6	2,6

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

Ud fra antallet af kildeelementer ses, at dokumentationsomfanget har været højere i de to seneste år end i 2015. Det dække primært over, at der i de to seneste år er indhentet oplysninger fra pårørende og netværk i en større del af sagerne. Givet det begrænsede antal sager er det dog ikke muligt at generalisere eller eftervise en stigning i dokumentationsomfanget.

Størstedelen af sagerne er hjemvist primært grundet mangelfuld oplysning af sagen, jf. ovenfor. Det er ofte oplysninger fra fagpersoner, dagtilbud/skole samt lægelige oplysninger, som Ankestyrelsen efterspørger. Sagsgennemgangen viser, at det ofte er mere præcise og målrettede oplysninger i forhold til den konkrete sags genstand, der efterspørges, snarere end flere oplysninger.

Typen af oplysninger som Ankestyrelsen efterspørger i hjemvisningsafgørelsen

Oplysninger fra/om...	2015	2016	2017
Speciallæger	1	-	2
Fagpersoner med kendskab til borger	3	-	6
Pårørende og netværk	-	1	1
Praktiserende læge (og andre læger)	2	6	5
Helbredsmæssige oplysninger fra andre fagpersoner	4	2	2
Dokumentation af merudgifter	4	2	2
Oplysninger fra dagtilbud/skole	4	1	6
Kildeelementer i alt	18	11	24

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

Et eksempel herpå fremgår neden for. I eksemplet bruger kommunen Fødevarestyrelsens generelle anbefaling for indtag af mælkeprodukter til børn, og sagen hjemvises, fordi der skal laves en konkret beregning med afsæt i det enkelte barn og det faktiske forbrug af mælkeprodukter. Eksemplet viser, at kommunerne forsøger at finde og dokumentere generelle retningslinjer for, hvad der er forskellen mellem normale udgifter og merudgifter med henblik på at gøre ordningen lettere at administrere. Ankestyrelsen efterspørger her ofte mere konkrete vurderinger og beregninger med udgangspunkt i det ansøgte og barnets konkrete funktionsevnenedsættelse. Det kan i mange tilfælde være vanskeligt at dokumentere.

Eksempel på Ankestyrelsens efterspørgsel efter konkrete og målrettede beskrivelser

Ankestyrelsen påpeger, at der ikke kan gives afslag på dækning af øvrige mælkeprodukter med udgangspunkt i Fødevarestyrelsens anbefaling af ½ liter mælk dagligt. Der lægges vægt på, at børn på samme alder i samme livssituation spiser andre mælkeholdige produkter så som ost, yoghurt m.m., og at formålet med paragraffen er at kompensere, så barnet kan have en sammenlignelig hverdag.

Der skal derfor laves en ny beregning med dette udgangspunkt og med afsæt i angivelsen af, hvad barnet rent faktisk spiser af mælkeprodukter (*Eksempel sammenskrevet af Implement*).

I flere sager ses det, at kommunen enten giver afslag eller nedjusterer udgiften med begrundelsen, at udgiften er forventelig i forbindelse med forsørgelse af et barn på samme alder uden funktionsnedsættelse. I de samme sager vurderer Ankestyrelsen, at der mangler konkret dokumentation til at understøtte denne vurdering uden at være konkret handlingsanvisende på, hvordan dette "mere konkrete" ser ud. Det vurderes at være vanskeligt for kommunerne at gennemskue, hvordan de kan løfte dokumentations- og argumentationskrav i denne type af sager.



Sofie

41



- » 9 år
- » Bor med sine forældre



- » Lider af cøliaki og følger på grund af sin lidelse en glutenfri diæt
- » Får afslag på fortsat udbetaling af merudgiftsydelse, da hun ikke vurderes omfattet af personkredsen

Problemstilling: Sofies forældre søger om fortsættelse af kommunens bevilling til at dække deres merudgifter forbundet med Sofies diætkost som følge af hendes cøliaki. Kommunen frakender forældrenes bevilling til merudgifter, da de med udgangspunkt i en ny principafgørelse vurderer, at Sofie ikke er omfattet af personkredsen. Kommunen uddyber, at Sofies lidelse ikke vurderes at være indgribende i hendes dagligdag, såfremt hun følger sin diætkost, og at selv hvis hun var omfattet af personkredsen, ville forældrenes merudgifter være under bagatelgrænsen for kompensation.

Oplysningsgrundlag: Kommunens afgørelse beror på oplysninger fra cøliakiforeningens hjemmeside, kommunens egen undersøgelse af priser på glutenfri produkter med priser fra fem lokale dagligvarebutikker på en række dagligvarer, en sammenligning mellem gennemsnitspriser på glutenholdige produkter og glutenfri alternativer, hvor priser hentes på nemlig.com og slutteligt Servicestyrelsens kostundersøgelse i forbindelse med merudgifter til kost til diabetikere.

Ankestyrelsens afgørelse: Ankestyrelsen hjemviser sagen med begrundelse om, at kommunen skal indhente oplysninger, der belyser, hvorvidt cøliakien er indgribende i Sofies hverdag for at vurdere, om hun er omfattet af personkredsen. Ankestyrelsen lægger herudover vægt på, at de ikke er enige i kommunens nye beregning af Sofies forældres merudgifter til glutenfri kost. Ankestyrelsen vurderer, at sammenligningen af prisgrundlaget til beregning af potentielle merudgifter ikke kan tage udgangspunkt i nemlig.com, da onlinebutikken ikke leverer i den by, som Sofie bor i.

Konklusion: Kommunen har udarbejdet omfattende økonomiske beregninger med priser fra fem dagligvarebutikker i lokalområdet, men denne vurderes ikke tilstrækkelig, da gennemsnitspriserne til sammenligning er indhentet fra nemlig.com, som ikke leverer i den pågældende by. Ankestyrelsen er konkret anvisende, da de skriver, at priserne fra nemlig.com ikke kan lægges til grund som sammenligningsgrundlaget i kommunen, da ingen i kommunen kan købe ind i onlinebutikken. Ankestyrelsen tager dog ikke stilling til, om det, som de efterspørger, adskiller sig markant fra det, som kommunen allerede har indhentet.

Ankestyrelsen har efterfølgende genoptaget denne sag med henblik på at ensrette praksis på børne- og voksenområdet, da styrelsen er blevet opmærksom på, at der er forskelle på de to områder, uden at dette har grundlag i lovgivningen. Grunden til at Ankestyrelsen har genoptaget sagen er, at styrelsen ikke længere finder det afgørende om Nemlig.com leverer i kommunen, da priserne fra Nemlig.com som udgangspunkt må anses for repræsentative, medmindre der er tale om tilbudspriser.

Elementer	Kommunen	Ankestyrelsen
Dokumentation af merudgifter	✓	
Dokumentation for personkreds	✓	
Oplysninger fra pårørende/netværk	✓	
Vurdering af, hvorvidt den nedsatte funktionsevne mm. er indgribende i hverdagen		✓
Dokumentation for konkret forbrug/udgifter (regninger/fakturaer, kørselsregnskab, medicinlister, andet)		✓



41

Kasper og Katrine



- » 7 og 4 år
- » Bor med deres mor



- » Både Kasper og Katrine er laktoseintolerante
- » Får afslag på udbetaling af merudgiftsydelse, fordi de ikke vurderes at være omfattet af personkredsen

Problemstilling: Kasper og Katrines mor søger om at få dækket sine merudgifter i forbindelse med hendes børns laktosefri diæt. Kommunen giver afslag på ansøgningen med begrundelse om, at laktoseintolerance ikke er en indgribende lidelse, og derfor vurderes Kasper og Katrine ikke at være omfattet af personkredsen.

Oplysningsgrundlag: Kommunens afgørelse beror på laboratoriesvar fra sygehus, som viser, at Kasper og Katrine er laktoseintolerante. Herudover har Kasper og Katrines mor i sin ansøgning til kommunen beskrevet, hvordan børnene påvirkes af deres laktoseintolerance.

Ankestyrelsens afgørelse: Ankestyrelsen hjemviser sagen med begrundelse om, at der ikke er egnede oplysninger om, hvor indgribende laktoseintolerancen er i børnenes hverdagsliv. Kommunen skal derfor indhente oplysninger fra fagpersoner med kendskab til børnene, som eksempelvis kan være udtalelser fra skole, fritidsaktiviteter og børnehave, der kan belyse, hvordan børnene er påvirket af deres lidelse i hverdagen.

Konklusion: Ankestyrelsen lægger i deres vurdering af personkreds vægt på, hvor indgribende børnenes lidelser er for hverdag. Kommunen har i denne case ikke indhentet oplysninger til belysning af børnenes hverdagsliv, og personkreds er vurderet udelukkende fra laboratoriesvar og morens korte beskrivelse i sin ansøgning om dækning af merudgifter. Ankestyrelsen er konkret handleanvisende i deres afgørelse i forhold til, hvad der skal afdækkes yderligere, og hvilke kilder der skal bidrage med oplysninger for, at der tilstrækkelig dokumentation til at vurdere, om børnene er omfattet af personkredsen.

Elementer	Kommunen	Ankestyrelsen
Lægelige oplysninger (fx statusnotater fra praktiserende læge)	✓	
Oplysninger fra pårørende/netværk	✓	
Oplysninger om særlige behov relateret til funktionsnedsættelse eller lidelse		✓
Oplysninger fra fagfolk med kendskab til borger		✓
Statusnotater fra eksempelvis dagtilbud/skole		✓
Vurdering af, hvorvidt den nedsatte funktionsevne mm. er indgribende i hverdagen		✓

4.2 SEL § 85 SOCIALPÆDAGOGISK BISTAND

SEL § 85 Socialpædagogisk bistand handler om, at kommunerne 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.

Udfordringerne i sager vedrørende SEL § 85 er ofte, at det er vanskeligt at vurdere, om en person tilhører personkredsen eller er i stand til at klare sig på egen hånd, eventuelt

med støtte fra sit netværk. Herudover kan det være svært at vurdere om personen vil få udbytte af at modtage træning og hjælp til udvikling af sine færdigheder. Hertil ses en udfordring i snitfladen til eller vurderingen af personkredsen i forhold til SEL § 107 Midlertidige botilbud.

KLAGESAGERNE VEDRØRER PRIMÆRT BEHOVSVURDERING

Der er gennemgået 10 hjemviste sager for henholdsvis 2015 og 2016 samt 15 hjemvisnings- og 25 ændringssager fra 2017, dvs. 60 sager i alt. De påklagede sager er primært klager over afslag og sekundært klager over justering eller ophør af indsats. Herudover er der enkelte sager, hvor der klages over bevillingen (støtteomfanget), jf. tabellen nedenfor.

Sagens genstand SEL §85. Niveau 1

	Antal sager			Procent		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Afslag	2	2	26	20	20	64
Justering af indsats	5	5	10	50	50	26
Ophør af indsats	4	1	8	40	10	21
Bevilling	4	2	4	40	20	10
I alt	10	10	39			

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

Fælles for mange af de gennemgåede sager er, at klagerne primært udspringer af et forskelligt syn hos kommune og borger på borgerens behov, og hvorvidt det imødekommes. Det ses således af nedenstående tabel, at særligt behovsvurdering slår markant ud i både 2015, 2016 og 2017, hvor andelen ligger på et stabilt og højt niveau. Herefter følger personkreds og støtten form/sammensætning.

Sagens genstand SEL §85. Niveau 2

	Antal sager			Procent		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Behovsvurdering	9	8	36	90	80	92
Personkreds	5	2	22	50	20	54
Støtten form / sammensætning	4	6	11	40	60	28
I alt	10	10	39			

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

Uenighed mellem borger og myndighed om behovsvurdering omhandler oftest forskellig vurdering af hvilken betydning borgerens ressourcer har i forhold til borgerens udfordringer, samt hvordan de afdækkede behov kan eller skal imødekommes. Eksemplet i boksen neden for viser en sag, der hjemvises fra Ankestyrelsen på grund af utilstrækkelig dokumentation og mangelfuld begrundelse. Eksemplet illustrerer den balance i afgørelsen, som kan ses i flere af de hjemviste sager.

Kortlægningen viser, at kommunen i denne og mange andre sager lægger vægt på borgerens identificerede ressourcer i forhold til såvel behovsvurdering som personkredsvurdering. Ankestyrelsen hjemviser sagen, fordi der i sagens samlede dokumentation er afdækket udfordringer, der ikke er belyst tilstrækkeligt i behovsvurderingen, og som ikke imødekommes i den efterfølgende afgørelse.

Her tydeliggør Ankestyrelsen med sine hjemvisninger og ændringer, at en afgørelse skal tage højde for alle afdækkede behov. Både de behov, der kompenseres for som følge af afgørelsen, og de behov, der ikke vurderes at skulle kompenseres for, eller som kan imødekommes på anden vis. Det betyder, at kommunen i sagsbehandlingen skal redegøre for samtlige vinkler i en sag på fra udredning og dokumentation til vurdering og begrundelse, hvilket skal fremgå i én samlet afgørelse. Hvis dette ikke er sket på en kvalificeret eller tilstrækkelig måde, hjemviser Ankestyrelsen, fordi der er udækkede behov i sagen, som ikke – når man kigger i sagens samlede akter – er håndteret.

Eksempel på utilstrækkelig dokumentation og mangelfuld begrundelse

Der lægges i afgørelsen vægt på, at borger har mange ressourcer og klarer de fleste ting i hverdagen selv på trods af sine udfordringer. Samtidig lægges der vægt på, at borger, når vedkommende har sin datter på besøg, kan klare alle de praktiske ting i forbindelse med besøget.

Borger har samtidig et stærkt netværk og en kæreste, der støtter op om vedkommende. Det vurderes, at borger kan opnå større mestring med mindre indgribende foranstaltninger/tilbud end den ansøgte SEL§85 støtte - eksempelvis ved kurser i mestring af ADHD og åben rådgivning i kommunen med hjælp til regninger mm., samt evt. hjemmehjælp.

Ankestyrelsen hjemviser sagen til fornyet behandling, da det ikke vurderes at være godtgjort, at borgerens behov er imødekommet, samtidig med, at der ikke er tilstrækkelig dokumentation i sagen til at vurdere omfanget af støttebehovet. Det vurderes således, at borgeren er i personkredsen for SEL§85 støtte, og sagen skal behandles igen med yderligere dokumentation. *(sammenskrevet af Implement)*

KILDEOPLYSNINGER I § 85 SAGERNE

Kortlægningen viser, at oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgerne indgår i de fleste af hjemvisningssagerne i alle årene – dog sådan at der er en tredjedel af sagerne i 2017, hvor sådanne kildeoplysninger ikke indgår. Der er i hjemvisningssagerne en markant tendens til, at oplysninger fra pårørende og netværk indgår med stigende hyppighed igennem perioden – fra to ud af 10 sager i 2015 til 12 ud af 15 sager i 2017. Oplysninger fra praktiserende læger indgår i fire af de 10 hjemvisningssager i 2015, men fylder mindre i de efterfølgende år.

Typer af oplysninger (kildeelementer) i sagerne

Oplysninger fra/om...	Hjemvisningssager			Ændringssager
	2015	2016	2017	2017
Speciallæger	2	2	-	7
Fagpersoner med kendskab til borger	9	10	10	21
Pårørende og netværk	2	5	2	10
Praktiserende læge (og andre læger)	4	2	-	15
Andre myndigheder	-	-	-	2
Andre	-	-	-	3
Borger	7	8	7	21
Kildeelementer i alt	24	27	19	79
Sager i alt	10	10	15	25
Kildeelementer per sag	2,4	2,7	1,4	3,2

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

For ændringssagerne i 2017 ses generelt en høj forekomst af oplysninger fra mange forskellige kilder. Dette er også udtryk for, at ændringssagerne er tilstrækkeligt belyste til at Ankestyrelsen kan forholde sig substantielt til sagen og dermed reelt – hvis behovet er der – ændre sagen.

I tabellen neden for er opgjort de kildeelementer, hvor Ankestyrelsen i de gennemgåede hjemvisningssager har efterspurgt supplerende eller mere målrettede oplysninger. Opgørelsen viser ikke noget tydeligt mønster heri. Fx er der i fire af 10 sager i 2015 efterspurgt oplysninger fra praktiserende læge, mens der i sagerne for de foregående år (stort set) ikke er stillet krav vedrørende lægeoplysninger. Der kan fremhæves følgende observationer.

- Der er i 2017 til krav til supplerende eller præciserende oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgeren i 13 ud af 15 sager. Det er en langt højere andel end i de foregående år.
- Supplerende eller præciserende oplysninger fra pårørende/netværk er efterspurgt i 7 af de 15 hjemvisningssager i 2017 men ikke i nogen af sagerne fra 2015 og 2016.
- Der efterspørges i alle årene helbredsmæssige oplysninger fra andre end læger i en forholdsvis stor andel af sagerne.
- Det er forholdsvis markant, at Ankestyrelsen har stillet forholdsmæssigt flere krav til oplysningsgrundlaget i sagerne fra 2017 end i sagerne fra de foregående år.

- I forhold til ændringssagerne efterspørger Ankestyrelsen ikke yderligere oplysninger idet sagen er tilstrækkeligt belyst.

Typen af oplysninger som Ankestyrelsen efterlyser i afgørelserne.

Oplysninger fra/om...	Hjemvisningssager			Ændringssager
	2015	2016	2017	2017
Ekspert (Speciallæger)	1	-	-	-
Fagpersoner med kendskab til borger	4	1	13	-
Pårørende og netværk	-	-	7	-
Praktiserende læge (og andre læger)	4	-	1	-
Helbredsoplysninger fra andre fagpersoner	7	4	4	-
Borger	2	1	7	-
Kildeelementer i alt	18	6	32	0
Sager i alt	10	10	14	25
Kildeelementer per sag	1,8	0,6	2,3	0

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

Kortlægningen viser, at Ankestyrelsen typisk ikke efterspørger information fra nye kilder, men mere konkrete og målrettede oplysninger op imod det ansøgte. Ankestyrelsen efterspørger eksempelvis konsekvenser af funktionsnedsættelsen i forhold til det ansøgte eller argumentation for, hvorfor eller hvordan de udækkede behov i sagen håndteres, såfremt de ikke dækkes af afgørelsen.

Det ses oftest i sager, hvor borgerne har en konkret diagnose (fx angstproblematikker) og hvor kommunen vægter borgerens ressourcer højere end borgerens udfordringer. Omvendt hjemviser Ankestyrelsen sagen på baggrund af borgerens udfordringer relateret til borgerens diagnose, som beskrives af enten borgeren selv eller en pårørende og som kan have mere generel karakter i forhold til diagnosen. Ankestyrelsen vægter ofte borgerens diagnose – og de typiske begrænsninger, som en sådan diagnose giver ifølge borgeren/de pårørende – højere end kommunens beskrivelse af borgerens begrænsninger. Sidstnævnte vurderes i mange af de konkrete sager ikke at være så betyngede, som diagnosen ellers tilskrives.

I disse sager hjemvises sagerne næsten uden undtagelse med krav om indhentning af yderligere oplysninger fra enten fagpersoner med kendskab til borger eller behov for oplysninger om helbredsmæssige forhold fra andre fagpersoner. De yderligere efterspurgt oplysninger skal anvendes målrettet til at nuancere eller beskrive konsekvensen af diagnosen bedre eller forventeligt mere objektivt end den eksisterende dokumentation. Også selvom den efterspurgt kilde i sig selv ikke er ekspert eller nødvendigvis upartisk i sagen.

Eksempel på hjemvisningsbegrundelse

Ankestyrelsen lægger generelt vægt på borgerens udsagn i sagen. Ankestyrelsen lægger vægt på, at borgeren har behov for, at bostøtten kommer hver uge, da borgeren bliver utryk ved personen, når der går for længe imellem besøgene. Ankestyrelsen lægger også vægt på, at borgeren skriver, at borgeren og bostøtten ikke når at arbejde med de fastsatte mål, fordi der går for længe mellem hvert besøg, da tilliden skal genopbygges hver gang.

Ankestyrelsen lægger også vægt på, at kommunen tilbyder gruppetilbud uden at have foretaget en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt borgeren er i stand til at deltage i dette. (sammenskrævet af Implement)

Udfordringen, der er beskrevet ovenfor, er særligt fremtrædende for de sager, hvor kommunerne anvender en rehabiliterende tilgang, som netop karakteriserer den igangværende kommunale udvikling på socialområdet. Ankestyrelsen hjemviser således sagerne, såfremt der er modsatrettede oplevelser af konsekvenserne af borgerens funktionsnedsættelse, og fordi de efterlyser en yderligere vurdering/oplysning heraf. Det vil typisk være kommunens vurdering mod borgeren eller en pårørendes vurdering. Ankestyrelsen hjemviser ligeledes sagen, hvis kommunen ikke har håndteret denne vurderingsforskel på tilstrækkelig vis i dens afgørelse.

Ovenstående problemstilling, hvor kommunerne har vanskeligt ved at begrunde, hvordan borgerens ressourcer frem for udfordringer kan begrunde, at borgerens behov kan imødekommes af et mindre omfattende tilbud, kan udgøre en barriere for kommunernes

4.3 SEL § 96 BORGERSTYRET PERSONLIG ASSISTANCE

Borgerstyret personlig assistance (BPA) er en ordning, som gør det muligt for borgere, der har et svært fysisk eller psykisk handicap, og som har et ganske særligt behov for støtte, at ansætte egne hjælpere til personlige og praktiske opgaver samt ledsagelse.

Målgruppen omfatter personer med et massivt og sammensat hjælpebehov, som ikke kan dækkes ved almindelig personlig, praktisk hjælp og ledsagelse. Behovet for hjælp skal således ligge ud over, hvad der normalt kan ydes som personlig, praktisk hjælp og ledsagelse jf. SEL § 83 og § 97.

Vanskelighederne i sager vedrørende SEL § 96 er for det første, at det ofte er vanskeligt at vurdere borgernes funktionsevnenedsættelse og hjælpebehov tilstrækkeligt præcist, så det er muligt at fastsætte hvor mange timers hjælp, borgeren skal bevilges. For det andet skal kommunen blandt andet vurdere, om borgeren som minimum kan være arbejdsleder for egne hjælpere og evt. arbejdsgiver. Begge disse socialfaglige vurderinger kan i konkrete sager være vanskelige.

Der er i alt gennemgået 15 hjemvisningssager, hvoraf 8 er fra 2016 og 7 er fra 2017. Sagerne er ofte meget omfattende sagsbehandlingsmæssigt, idet ordningen finder sted i borgerens eget hjem og under borgerens arbejdsledelse. Dette skaber et overlap mellem blandt andet serviceloven og arbejdsmiljøloven, hvilket øger sagernes kompleksitet. Det gælder fx i forhold til vurderingen af, hvorvidt borgeren kan varetage rollen som arbejdsleder i tilstrækkelig grad.

KLAGESAGERNES GENSTAND

Otte af de 15 sager er klager over afslag på ordningen, mens fem sager er klager over justering af ordningen, jf. tabellen nedenfor. Det sidste drejer sig oftest om en justering (reduktion) af timetallet. De resterende to sager omhandler afslag på supplerende ansøgning som fx ferieansøgninger.

Sagens genstand SEL §96. Niveau 1

	Antal sager		Procent	
	2016	2017	2016	2017
Afslag på ordning	3	5	38	71
Justering af eksisterende ordning	4	1	50	14
Afslag på supplerende ansøgning	1	1	13	14
I alt	8	7		

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

De påklagede sager omhandler specifikt problemstillinger vedrørende personkreds og/eller timeudmåling i ordningen. Idet der kun er 15 sager fordelt over to år, er det vanskeligt at sige noget om udviklingen i de klagesager, der indgår i sagsgennemgangen

Sagens genstand SEL §96. Niveau 2

	Antal sager		Procent	
	2016	2017	2016	2017
Personkreds	3	6	38	86
Timeudmåling	5	2	63	29
I alt				

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

KILDEOPLYSNINGER I § 96 SAGERNE

Der ses som udgangspunkt en omfattende grad af dokumentation i sagerne, hvilket er illustreret i figuren nedenfor. Det ses, at oplysninger fra speciallæger og praktiserende læger, oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgeren samt pårørende og netværk øges fra 2016 til 2017. Dette er et ensartet billede på tværs af de 15 BPA-sager sammenlignet med de øvrige paragraffer, der indgår i sagsgennemgangen. Omfanget af dokumentation i BPA-sagerne er stort og kan til en vis grad tilskrives målgruppen for SEL § 96, som har så omfattende funktionsevnenedsættelser, at det i sig selv ville forudsætte dokumentation af et vist omfang.

Typen af oplysninger som Ankestyrelsen efterlyser i afgørelserne.

Oplysninger fra/om...	Efterspørges af			
	2015	2016	2015	2016
Speciallæger	3	4	-	1
Fagpersoner med kendskab til borger	3	6	5	4
Pårørende og netværk	2	5	4	4
Praktiserende læge (og andre læger)	2	3	-	-
Helbredsoplysninger fra andre fagpersoner	2	3	3	1
Borger	6	7	4	4
Kildeelementer i alt	18	28	16	14
Sager i alt	8	7	8	7
Kildeelementer per sag	2,3	4,0	2,0	2,0

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

Fra Ankestyrelsens side ses der en marginal reduktion af yderligere efterspurgt typer af dokumentation i perioden. Dette kan være en afledt effekt af kommunernes øgede omfang af dokumentation i sagerne for de samme år. For alle typer af dokumentation er der i perioden fra 2016 til 2017 en reduktion i efterspørgslen for yderligere eller supplerende dokumentation i sagerne. Sagsgennemgangen omfatter dog inden for denne paragraf meget få sager over en toårig periode, hvilket betyder, at muligheden for at konkludere er meget spinkelt.

Udfordring at koble informationer til konkret og begrundet udmåling af timer

Det er vanskeligt for kommunerne i tilstrækkelig grad at sammenkoble informationer om faktiske forhold til en konkret og begrundet udmåling af timer, hvis borgerens ønskede timetal ikke imødekommes til fulde. En række af de sager der omhandler udmåling af timer hjemvises idet udmålingen ikke er konkret nok eller ikke specifikt tager højde for, at formålet kan indfries inden for kommunens udmøntede timetal.

Afgørelserne typisk ikke handlingsanvisende i forhold til udmålinger

På baggrund af den kvalitative sagsgennemgang ses det, at Ankestyrelsen i flere tilfælde efterspørger yderligere vurderinger eller udmålinger af mere "objektiv karakter". Ankestyrelsen er dog typisk ikke konkret handlingsanvisende i disse sager, hvad angår hvilken type af yderligere vurderinger eller hvilke kilder, der kunne vurderes som tilstrækkeligt konkrete og objektive til vurdering af borgerens støttebehov og dermed til brug for den socialfaglige vurdering.

Samlet for BPA-sagerne gælder de samme bevægelser som for de øvrige paragraffer. Det er primært mangelfuld dokumentation eller en manglende målretning til understøttelse af en sammenhængende argumentation i afgørelserne op imod alle afdækkede behov i sagen, der er udfordringen.

Afgørelsen skal tage højde for og argumentere for både de behov, der dækkes af afgørelsen, og hvorfor eventuelle behov ikke dækkes, eller hvordan de sikres på anden vis for at undgå en hjemvisning.

Et eksempel på ovenstående problemstilling kan ses til venstre.

Eksempel på problemstillingen om manglende handlingsanvisning:

Ankestyrelsen lægger vægt på borgers egne udsagn om hjælpebehov samt kommunens vurdering, der ikke er på linje med borgers. Derfor vurderes det, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst med objektive vurderinger af funktionsniveau.

(sammenskrævet af Implement)

Oplysning af sagen og begrundelsen er udslagsgivende for Ankestyrelsens hjemvisninger

De kriterier, der er styrende for Ankestyrelsens hjemvisninger er først og fremmest oplysningen af sagen, behovsvurdering samt Ankestyrelsens vurdering af en mangelfuld begrundelse.

Det er samtidig i få af de gennemgåede sager, hvor der hjemvises på grund af vurderingens af borgerens arbejdslederevne, jf. tabellen neden for.

SEL § 96. Kriterier der tillægges vægt ved hjemvisning

Oplysninger fra/om...	2016	2017
Oplysning af sagen	8	7
Mangelfuldt begrundet afgørelse	6	6
Behovsvurdering	6	3
Vurdering af arbejdsevne	2	1
Mulighed for opretholdelse af selvstændigt liv	2	-
Vurdering af fleksibilitet i ordningen	2	-
Kompensationsprincippet	1	-
Vægtning af socialfaglig vurdering	1	-
Personkreds	1	-
Typer af dokumentation	1	-

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen kan være højere end antallet af sager



Grethe

§ 96



- » 54 år
- » Grethe bor med sin ægtefælle og deres voksne datter



- » Grethe har muskelsvind
- » Grethe søger om flere BPA-timer, da hendes ægtefælle indlægges, men kommunen giver afslag og nedjusterer samtidig hendes eksisterende ordning

Problemstilling: Grethe har gennem en årrække haft en BPA-ordning, hvor der er taget højde for, at hendes mand Henrik også har hjulpet til. Henrik bliver dog indlagt grundet sygdom, og han kan ikke længere hjælpe Grethe i eftermiddags- og aften timerne. Grethe søger derfor om flere BPA-timer. Kommunen vurderer i sin afgørelse, at Grethes hjemmeboende voksne datter kan hjælpe med praktisk bistand i hjemmet, og derfor nedsættes Grethes timer. Kommunen begrundet sin afgørelse med afsæt i kommunens serviceniveau. Der bliver samtidig angivet en tvivl i forhold til Grethes arbejdslederevne.

Oplysningsgrundlag: Kommunens afgørelse beror på status fra neurologisk ambulatorium, status fra kommunens handicapforvaltning, oplysninger fra ergoterapeut, timeskema, ældre status på samlet funktionsniveau fra Rehabiliteringscentret for Muskelsvind og en handleplan, der indeholder konkrete mål, som Grethe skal arbejde med for at vise sin arbejdslederevne. Det fremgår af kommunens afgørelse, at Grethe har indvilget i, at der kan udarbejdes nyere status, og at kommunen på den baggrund vil vurdere, hvorvidt der er anledning til ændringer i timeudmålingen.

Ankestyrelsens afgørelse: Ankestyrelsen hjemviser sagen og lægger vægt på, at der er stor forskel på, hvad kommunens vurdering af Grethes hjælpebehov i forhold til, hvad Grethe selv oplyser. Ankestyrelsen fremhæver, at kommunen ikke har begrundet, hvorfor hjælpebehovet udenfor boligen i perioder kan varetages med rådighedstimer, og at kommunen har udarbejdet et timeskema uden begrundelse for udmålingen af tid til de enkelte opgaver. Ankestyrelsen efterspørger derfor objektive vurderinger af Grethes funktionsniveau og hjælpebehov.

Konklusion: Ankestyrelsen efterspørger yderligere dokumentation til vurdering af støttebehov og begrundelse for konkret timeudmåling samt objektiv dokumentation til afklaring af tvivl i forhold til den store forskel mellem kommunens og borgers vurdering af hjælpebehov. Ankestyrelsen er dog ikke konkret handleanvisende i forhold til, hvilken kilde eller form for oplysninger, der kan imødekomme kravet til objektive vurderinger, og således kan forventes at kunne supplere den eksisterende dokumentation i sagen tilstrækkeligt.

Elementer	Kommunen	Ankestyrelsen
Oplysninger fra borger	✓	✓
Oplysninger fra fagfolk med kendskab til borger	✓	✓
Lægelige oplysninger	✓	
Oplysninger om helbredsmæssige forhold fra andre fagpersoner	✓	
Oplysninger om særlige udfordringer relateret til funktionsnedsættelse		✓
Oplysninger til (yderligere) belysning af funktionsnedsættelse		✓
Begrundet formål med indsatsen		✓
Vurdering af behov for ledsagelse		✓
Vurdering af behov for personlig hjælp og pleje		✓
Socialfaglig vurdering af omfanget og sammensætningen af hjælpebehov pba. aktuel VUManden relevant udredning		✓

4.4 SEL § 107 MIDLERTIDIGE BOTILBUD

Denne paragraf handler om, at kommunen kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Kommunen skal tilbyde midlertidigt botilbud til:

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

De udfordringer, der ses i flere sager vedrørende SEL § 107 er, at det er vanskeligt at godtgøre, at et andet tilbud (eller flere) kan imødekomme borgerens behov lige så godt som et botilbud, hvis kommunen ikke mener, borgeren har brug for/gavn heraf. Herunder ses det vanskeligt at godtgøre, at borgerens behov vil kunne dækkes ved hjælp og støtte efter blandt andet SEL § 85 gennem støtte i egen bolig.

Klagesager vedrører primært afslag

Sagsgrundlaget består af 47 sager, hvoraf 10 sager er hjemviste sager fra 2015, 9 sager er hjemviste sager fra 2016 og 15 sager hjemviste sager fra 2017. Hertil er der 13 ændrede sager fra 2017. Hovedparten af de påklagede sager omfatter klagesager over afslag og enkelte af de øvrige klagesager omfatter klager over en bevilling, fx omfanget af bevillingen og/eller ophør af indsats.

Sagens genstand SEL §107. Niveau 1

	Antal sager			Procent		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Afslag	8	9	25	80	100	89
Justering af indsats	2	1	3	20	11	11
Ophør af tilbud	-	-	3	-	-	11
I alt	10	9	28			

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

Klagesagerne er koncentreret om behovsvurderingen, og om man er i personkreds for en SEL § 107 Midlertidigt botilbud. I enkelte sager omhandler klagerne dog også det konkret anviste midlertidige botilbud og sammensætning/omfang af støtte. Det er dog et fåtal af de gennemgåede sager.

Sagens genstand SEL §107. Niveau 2

	Antal sager			Procent		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Personkreds	8	8	23	80	89	82
Behovsvurdering	7	4	21	70	44	75
Støttens form / sammensætning	2	3	6	20	33	21
Det konkrete botilbud	4	2	3	40	22	11
I alt	10	9	28			

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

Typers af oplysninger i forhold til SEL §107 Midlertidige botilbud

Hver sag indeholder flere forskellige typer af dokumentation. Der ses således særligt i sagerne fra 2017 en høj andel af sager, hvor der både er oplysninger fra speciallæger, fra fagpersoner med kendskab til borgerne og fra pårørende/netværk, samt andre typer af dokumentation, hvilket indikerer sagernes kompleksitet og forskelligartede hensyn i afdækningen.

Disse sager kan fx omhandle hjemmeboende børn med et fysisk og/eller psykisk handicap, der skal flytte hjemmefra. Om dette skal være på et SEL § 107 Midlertidigt botilbud, et opgangsfællesskab med SEL § 85 støtte eller andet, kan der være forskellige vurderinger af fra henholdsvis myndighed og eksempelvis pårørende/den unge selv, hvilket afføder et højt niveau af dokumentation/oplysning af sagen.

Typers af oplysninger (kildeelementer) i sagerne

Oplysninger fra/om...	Hjemvisningssager			Ændringssager
	2015	2016	2017	2017
Speciallæger	2	4	8	1
Fagpersoner med kendskab til borger	8	7	11	6
Pårørende og netværk	4	6	12	2
Praktiserende læge (og andre læger)	7	3	6	2
Andre myndigheder	1	-	-	1
Andre	1	1	4	1
Borger	7	8	13	4
Kildeelementer i alt	30	29	54	17
Sager i alt	10	9	15	13
Kildeelementer per sag	3,0	3,2	3,6	1,3

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

For ændringssagerne i 2017 ses, at oplysningerne kommer fra flere forskellige kilder. Igen er fagpersoner med kendskab til borgeren ofte repræsenteret samt oplysninger fra borgeren selv.

Ankestyrelsen efterspørger oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgeren

Af den kvantitative sagsgennemgang ses det, at Ankestyrelsen ikke efterspørger oplysninger fra nye kilder. Som for de øvrige paragraffer efterspørges der ofte yderligere oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borger eller yderligere oplysninger om helbredsmæssige forhold fra andre fagpersoner – målrettet de konkrete afdækkede behov i sagen. I forhold til de hjemviste sager er der en relativ stabil til let stigende andel af sagerne, hvor der efterspørges yderligere oplysninger.

Det yderligere dokumentationsbehov relaterer sig ofte til oplysninger fra fagpersoner, som har kendskab til borgeren, og som har viden til at beskrive borgerens konkrete funktionsevnenedsættelse i hverdagen – op imod italesatte behov. Denne viden tillægges høj værdi, desuagtet at man i nogle tilfælde efterspørger viden fra fagpersoner, med et tæt kendskab til borgeren, som kommunerne oplever også kan have interesse i sagen i form af fortsat levering af indsatsen til borgeren. Det fremgår ikke af de gennemgåede sager, hvorvidt Ankestyrelsen er opmærksom på denne mulige interessekonflikt.

Typen af oplysninger som Ankestyrelsen efterlyser i afgørelserne.

Oplysninger fra/om...	Hjemvisningssager			Ændringssager
	2015	2016	2017	2017
Speciallæger	1	-	-	1
Fagpersoner med kendskab til borger	3	1	10	4
Pårørende og netværk	1	-	1	1
Praktiserende læge (og andre læger)	3	5	10	-
Helbredsoplysninger fra andre fagpersoner	3	5	6	2
Anden myndighed	2	-	-	-
Borger	-	-	-	-
Kildeelementer i alt	13	11	27	8
Sager i alt	10	9	15	13
Kildeelementer per sag	1,3	1,2	1,8	0,6

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

Oplysning af sagen og begrundelsen er udslagsgivende for Ankestyrelsens hjemvisninger

De kriterier, der er styrende for Ankestyrelsens hjemvisninger, er en anden vægtning af den socialfaglige vurdering, oplysningen af sagen samt Ankestyrelsens vurdering af en mangelfuld begrundelse.

Det vurderes på baggrund af tabellen nedenfor, at det overvejende er oplysningen af sagen og den mangelfulde begrundelse, der er udslagsgivende for hjemvisningen eller ændringen frem for en underkendelse af kommunernes socialfaglige vurdering, selvom dette forekommer i den samme andel af sagerne.

Implement vurderer på baggrund af den kvalitative gennemgang, at det primært er den mangelfulde oplysning eller begrundelse af sagen der leder til at Ankestyrelsen har en anden og afledt socialfaglig vurdering. I få af disse sager, hvor der er uenighed om fx personkreds, vil det også ofte være en anden substantiel vurdering end kommunen. Men dette er en, jf. tabellen neden for, i en mindre andel af sagerne i 2017 (6 sager ud af 28).

Det er samtidig i få af de gennemgåede sager, hvor der hjemvises på grund af vurderingen af om borgeren er i personkredsen, jf. tabellen neden for.

SEL § 107. Kriterier, der tillægges vægt ved hjemvisning eller ændring

	Antal sager			Procent		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Vægtning af socialfaglig vurdering	10	9	15	100	100	54
Mangelfuld oplysning af sagen	9	8	17	90	89	61
Mangelfuld begrundelse	9	8	17	90	89	61
Personkreds	-	-	6	-	-	21
I alt	10	9	28			

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager i det enkelte år.

Implement har gennem sagsgennemgangen identificeret situationer, hvor dette skisma mellem en omfangsrig dokumentation i sagerne og det faktum, at sagerne stadig hjemvises/ændres gør sig gældende:

- Situationer, hvor en borger ud fra en funktionsevnebeskrivelse vurderes i personkredsen for enten et SEL § 107 tilbud eller et SEL § 85 tilbud, og den kommunale afgørelse ikke i tilstrækkelig grad redegør for, hvorfor det mest omfattende tilbud ikke tildeles, og hvordan både det dækkede og udækkede behov tilgodeses i den kommunale afgørelse. Dette fører til, at sagen hjemvises med krav om indhentning af yderligere dokumentation, eller at afgørelsen ændres fra Ankestyrelsens side.

Eksempel på at oplysning af sagen og begrundelsen er udslagsgivende for Ankestyrelsens hjemvisninger:

Kommunen skriver:

Borger vurderes 'at have ressourcer' når vedkommende har det godt, hvorfor borger ikke vurderes indenfor personkredsen af SEL §§ 107 og 108. Det vurderes samtidig på baggrund af udredning, at borger har flere gode dage end tidligere, og at den tilrettelagte "opskalerede" bostøtte, samt tilknytning til psykiatri kan imødekomme borgers behov.

Sagen hjemvises, da Ankestyrelsen ikke vurderer, at kommunen i tilstrækkelig grad har understøttet argumentationen i afgørelsen med dokumentation, der kan sandsynliggøre, hvordan den opskalerede bostøtte tilgodeser borgers afdækkede behov.

(sammenskrivet af Implement)

- Situationer, hvor der er modsatrettede/forskellige oplysninger om behov som følge af funktionsnedsættelse fra henholdsvis borger, pårørende, evt. tilbud og myndighed i sagen, og hvor kommunen ikke i sin afgørelse redegør explicit for alle udsagn/behov, samt hvordan der er taget højde for dem i afgørelsen. Dette fører til, at sagen hjemvises med krav om yderligere belysning af sagen eller at afgørelsen ændres.
- Situationer, hvor der er uenighed i vægtningen af oplysningerne i den socialfaglige vurdering eller omfang af indsats i forhold til beskrevet funktionsniveau medfører også enten en ændring – eller en hjemvisning med krav om indhentning af yderligere dokumentation, hvis der i sagen ikke er tilstrækkelig dokumentation til at Ankestyrelsen kan ændre afgørelsen.

Til venstre er et eksempel på ovenstående problematikker.

4.5



Mette

§ 107

- » 20 år
- » Bor hos sine forældre, men ønsker at flytte hjemmefra i et midlertidigt ophold på det botilbud, hvor hun også skal starte sit STU-forløb
- » Mette er autist og har indlæringsvanskeligheder
- » Får afslag på § 107, men bevilges socialpædagogisk støtte i egen bolig efter § 85

Problemstilling: Mette ønsker at flytte hjemmefra i forbindelse med, at hun skal starte på et STU-forløb. Hun søger derfor om at komme på et midlertidigt botilbud samme sted, som hun skal tage sin STU. Kommunen vurderer dog ikke, at Mettes funktionsevne er nedsat i en sådan grad, at hun er omfattet af personkredsen for midlertidigt botilbud. I stedet vurderer kommunen, at Mette opfylder betingelserne for at modtage socialpædagogisk støtte i egen bolig efter § 85 på op til 6 timer om ugen, når hun flytter hjemmefra.

Oplysningsgrundlag: Kommunens afgørelse beror på Mettes VUM, elevbeskrivelse af Mette fra hendes tidligere folkeskole, Pædagogisk Psykologisk Vurdering (PPV) og statusattest fra Mettes læge.

Ankestyrelsens afgørelse: Ankestyrelsen hjemviser sagen pga. mangelfuld dokumentation i forhold til at godtgøre, at Mette kan klare sig med op til 6 timers hjælp om ugen i egen bolig. Ankestyrelsen lægger vægt på Mettes forældres udsagn i sagen, hvor de understreger, at hun ikke på nuværende tidspunkt vil kunne bo alene med under 6 timers støtte om ugen, og at hun har behov for meget støtte til at klare hverdagen. Ankestyrelsen angiver, at kommunen skal undersøge, om Mette har mulighed for at følge STU-forløbet, hvis hun bor i egen bolig, og Ankestyrelsen lægger endvidere vægt på, at kommunen har henvist Mette til, at hun klare sig ved at bo i egen bolig med socialpædagogisk støtte, men ikke har været behjælpelig med at finde en egnet bolig - og udmålt egnet støtte hertil. Kommunen skal derfor indhente yderligere oplysninger, der kan godtgøre, at Mette kan klare sig med op til 6 timers socialpædagogisk støtte i egen bolig.

Konklusion: Casen illustrerer problematikken, der opstår når kommunen i begrundelsen for afgørelsen vægter borgerens ressourcer højt, uden at redegøre for, hvordan borgerens udfordringer, og deraf følgende behov er dækket ved et givent støtteomfang. Ankestyrelsen efterspørger således en balance i argumentation og dokumentation i forhold til såvel udfordringer, som ressourcer hos borgeren. Afgørelsen skal således godtgøre, at borgerens behov er imødekommet, såvel som, at borgeren ikke er overkompenseret. Det medfører i hjemvisningen krav fra Ankestyrelsen om indhentning af yderligere oplysninger til at understøtte vurderingen af, at borgerens behov er imødekommet ved SEL§ 85 støtte i egen bolig.

Elementer	Kommunen	Ankestyrelsen
Oplysninger fra eksperter	✓	
Oplysninger fra borger	✓	
Oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borger	✓	
Lægelige oplysninger	✓	
Oplysninger fra pårørende/netværk	✓	
Oplysninger om helbreds-mæssige forhold fra andre fagpersoner	✓	
Vurdering af særlige udfordringer relateret til funktionsnedsættelse	✓	✓
Oplysninger til (yderligere) belysning af funktionsnedsættelse		✓

SEL §58 ANBRINGELSER UDEN FOR HJEMMET UDEN SAMTYKKE

På området for udsatte børn og unge har Ankestyrelsen mere udvidede kompetencer i forhold til de øvrige paragraffer i sagsgennemgangen. Samtidig adskiller sagerne sig fra de øvrige sager i sagsgennemgangen ved, at de hverken skal genvurderes eller kan hjemvises. De udvidede beføjelser beskrives kort nedenfor.

Klager over børn og unge-udvalgets afgørelser

Kommunens børn og unge-udvalg træffer afgørelse som første instans på de områder, der er opført i SEL § 74. Det drejer sig om de foranstaltninger, der kan iværksættes uden samtykke (de tvangsmæssige foranstaltninger) såsom tvangsmæssige undersøgelser, anbringelse uden for hjemmet, overvåget samvær, afbrudt samvær, kontrol med breve mv.

Det fremgår af SEL § 168, at afgørelser truffet af kommunens børn og unge-udvalg i henhold til § 74 kan indbringes for Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen træffer disse afgørelser i et møde med deltagelse af to ankechefer, to beskikkede og én børnesagkyndig (som ikke har stemmeret). Ankestyrelsens afgørelser kan af parterne indbringes for domstolene.

Ankestyrelsens egendriftsbeføjelse

Ankestyrelsen kan herudover tage sager op af egen drift, hvis Ankestyrelsen vurderer, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt eller truffet de fornødne afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste. Ankestyrelsen vil i disse sager være første instans.

Ankestyrelsen kan:

- Pålægge kommunalbestyrelsen at foretage de fornødne sagsbehandlingsskridt eller træffe de fornødne afgørelser.
- Selv træffe en foreløbig afgørelse, hvis der er behov for foranstaltninger.
- Selv træffe afgørelser efter SEL:
 - § 51: Gennemføre undersøgelsen under ophold på en institution eller indlæggelse på sygehus uden samtykke,
 - § 52 og § 52 a om støtteforanstaltninger eller økonomisk støtte til forældremyndighedsindehaveren
 - § 58: Anbringelse uden for hjemmet uden samtykke
 - § 63: Lægelig undersøgelse og behandling uden samtykke og
 - § 68a: Videreført anbringelse

Ankestyrelsen træffer disse afgørelser i et møde med deltagelse af to ankechefer, to beskikkede og én børnesagkyndig (som ikke har stemmeret). Ankestyrelsens egen drift afgørelser efter § 65 kan af parterne kræves indbragt for domstolene.

Dokumentation i sager om anbringelse uden for hjemmet

Omfanget af dokumentation i de enkelte sager – særligt klagesagerne - er omfattende og kan tælle mellem 400 og 700 sider med forskellige typer af dokumentation. Samtidig er der i de enkelte sager ofte dokumentation fra mange forskellige kilder.

Nedenfor ses et overblik over den eksisterende dokumentation i samtlige 26 gennemgåede sager.

SEL§ 58. Typer af oplysninger i børn og unge-udvalgenes afgørelser

Oplysninger fra/om...	2016	2017
Børnefaglig undersøgelse	2	18
Information fra anbringelsessted eller aflastningssted	0	9
Information fra andre fagpersoner om barn	1	11
Information fra andre fagpersoner om forældre	1	9
Information fra forældre	0	5
Information fra læge	0	5
Information fra netværk	0	2
Information, udtalelser eller notater fra daginstitution	0	4
Information, udtalelser eller notater fra skole	2	6

Psykologisk psykiatrisk undersøgelse af barnet	1	5
Psykologisk psykiatrisk undersøgelse af forældre	1	11

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager.

Afgørelser med pålæg om supplement til den børnefaglige undersøgelse

17 af de gennemgåede 26 sager om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke er sager med pålæg om supplement til de børnefaglige undersøgelser. Dette svarer til 66 pct. af de gennemgåede sager

Når der læses på tværs af de gennemgåede sager, hvor der gives et pålæg til kommunen, ses det, at der i ca. en fjerdedel efterspørges supplerende oplysninger/udredninger om barnet/børnene og de behov eller udfordringer, som barnet eller den unge har. Det forudgående fokus i sagerne og de konkrete initiativer, der har været iværksat, har i disse sager været på at få udviklet forældrenes kompetencer i forhold til varetagelse af forældrerollen. Det medfører, at fokus i den eksisterende dokumentation ofte er på forældrenes/familiens problemstillinger snarere end de konkrete behov eller udfordringer, det har medført for barnet/børnene.

Derfor efterspørges ofte uddybende undersøgelser/udredninger af barnet eller den unge i forhold til at vurdere omfanget af udfordringerne og konsekvenserne for barnet eller den unge.

Derudover efterspørger Ankestyrelsen i flere sager også opdaterede undersøgelser af forældrenes kompetencer eller evne til at varetage forældrerollen, såfremt det aktuelle grundlag ikke opleves dækkende og/eller aktuelt eller står i modsætning til øvrige oplysninger i sagen. Dette understreges også af tabellen nedenfor, som viser hvilke typer af oplysninger, der oftest efterspørges.

Typer af oplysninger som Ankestyrelsen efterspørger i afgørelser med pålæg om supplement til den børnefaglige undersøgelse

Oplysninger fra/om...	Antal sager		Procent	
	2016	2017	2016	2017
Vurdering af forældrenes kompetencer	-	14	-	58
Psykologvurdering/udredning på barn	-	6	-	25
Psykologvurdering/udredning på forældre	-	2	-	8

Note. Antallet af observationer kan være flere per sag, hvorfor registreringerne i tabellen er højere end antallet af sager. Procent er beregnet som antallet af observationer i forhold til antallet af sager.

5. BILAG A. BESKRIVELSE AF SAGSGENNGANGENS DATAMODEL

5.1 UDSØGNING AF SAGER

Ankestyrelsen overgik til et nyt ESDH-system den 20. november 2017. Det betyder, at der for 2017 alene er søgt på sager frem til denne dato i Ankestyrelsens hidtidige ESDH-system.

Kortlægningen vedrører årene 2015, 2016 og 2017. Udsøgningen af sager er sket således:

- Sager fra 2015 udvælges fra den 31. december 2015 og baglæns, indtil det ønskede antal sager er fundet.
- Sager fra 2016 udvælges fra den 31. december 2016 og baglæns, indtil det ønskede antal sager er fundet.
- Sager fra 2017 udvælges fra den 17. november 2017 (sidste dag i det gamle ESDH-system) og baglæns, indtil det ønskede antal sager er fundet.

UDSØGNING AF HJEMVISTE/ÆNDREDE SAGER I FORHOLD TIL SEL §§ 41, 85, 96 OG 107

Det har været nødvendigt for Ankestyrelsen at gennemgå 303 sager for at fremfinde de ønskede 125 hjemviste/ændrede afgørelser på SEL §§ 85 Socialpædagogisk bistand, 107 Midlertidige botilbud og 96 Borgerstyret personlig assistance, der indeholdt de ønskede temaer.

I forhold til sagerne om SEL § 41 Merudgifter har der ikke været tilsvarende udfordringer med at fremfinde de ønskede sager med de ønskede temaer.

UDSØGNING AF SAGER I FORHOLD TIL SEL § 58

Hvad angår de ønskede 30 sager om SEL § 58 Anbringelse uden for hjemmet uden samtykke, fordeler sagerne sig med 13 sager, hvor børn og unge-udvalgene som første instans har truffet afgørelse om anbringelse, og hvor Ankestyrelsen har stadfæstet anbringelsen og samtidig givet pålæg om at supplere den børnefaglige undersøgelse. De øvrige 13 sager er underretninger (egen drift sager), hvor Ankestyrelsen som første instans har truffet afgørelse om at anbringe barnet eller den unge. Det samlede antal sager landede således på 26 sager.

Ankestyrelsen har i forbindelse med udsøgningen gennemgået i alt 63 klagesager afgjort i perioden fra den 17. maj til den 17. november 2017 for at finde sager, hvor Ankestyrelsen har givet pålæg om at supplere den børnefaglige undersøgelse med oplysninger om forældrene.

I opgavebeskrivelsen blev det oprindeligt besluttet, at 15 af de 30 sager skulle kommunernes anvendelse af "sikkerhedsplaner" afdækkes. Sikkerhedsplaner kan anvendes til at forebygge en anbringelse af barnet eller den unge og i forbindelse med hjemgivelse af et barn/ung til familien efter en anbringelse. Planen beskriver den intensive indsats, der kombinerer grundigt myndighedsarbejde og tæt kontrol med familiebehandling og netværksinddragelse. I sager med sikkerhedsplaner forventedes det, at hypotesen om kommunernes muligheder/udfordringer for at arbejde forebyggende kunne afdækkes.

Efter en gennemgang af 40 procent af afgørelserne fra 2017, hvor Ankestyrelsen havde truffet afgørelse om anbringelse som første instans, fandt Ankestyrelsen to sager, hvor kommunen havde anvendt "sikkerhedsplaner". Disse to sager er inkluderet i sagsgennemgangen, men eftersom der alene er tale om to sager, har det ikke været muligt at af- eller bekræfte hypotesen.

5.2 SAGSGENNEMGANGENS FOKUSOMRÅDER

I sagsgennemgangen er følgende temaer gennemgået:

- Sagens karakteristika
- Kommunens sagsbehandling og afgørelse
- Ankestyrelsens behandling af sagen og Ankestyrelsens afgørelse
- Afdækkede fejltyper

De fire overordnede temaer indeholder hver oplysninger på et overordnet niveau (niveau 1) og på et mere detaljeret niveau (niveau 2). De forskellige datapunkter under kommunens sagsbehandling, Ankestyrelsens behandling af sagen og Ankestyrelsens afgørelse for hver paragraf er sammenlignelige og kan dermed vise udviklingen i omfang og type af dokumentation.

For alle temaerne er der supplerende fritekstfelter. Fritekstfelterne har muliggjort en kvalitativ afdækning af, hvorvidt der er særlige ansøgningstyper eller målgrupper, der på et mere detaljeret plan er vanskelige for kommunerne, og felterne giver samtidig mulighed for at beskrive andre supplerende informationer, som kan belyse udfordringerne.

Da tvangssagerne på børneområdet (§ 58, jf. § 52) ikke kan hjemvises, er disse afdækket med udgangspunkt i en datamodel særligt målrettet disse sager. Dette betyder også, at resultaterne af analysen af disse sager præsenteres særskilt.

SAGENS KARAKTERISTIKA

I forhold til sagens karakteristika tegnes et overordnet billede af sagen og sagens genstand. For hver paragraf i sagsgennemgangen registreres, hvilken paragraf sagen omhandler, årstallet for klagesagen og et fritekstfelt, hvor Implement kort har beskrevet sagen.

Herefter registreres, hvad klagen omhandler på to niveauer. Først registreres årsagen til klagen på et overordnet niveau (niveau 1). Dernæst registreres mere specifikt, hvad klagens indholdsmæssige omdrejningspunkt er.

Eksempler på datapunkter i Sagens karakteristika

Sagens genstand (niveau 1)	Sagens genstand (niveau 2)
▪ Afslag ▪ Bevilling ▪ Justering af indsats ▪ Ophør af indsats	▪ Behovsvurdering ▪ Personkreds ▪ Støttes form/sammensætning

Det er væsentligt at bemærke, at:

- sagens genstand på tværs af paragraffer ikke er ensartet opbygget pga. paragraffernes forskellighed.
- for nogle sagers vedkommende har det været relevant at registrere flere felter som genstand for afgørelsen. Fx kan der i en § 41-sag indgå såvel en opfølgning og justering samt en ny ansøgning, der er givet afslag på.

Kortlægning af sagernes karakteristika giver som udgangspunkt mulighed for at afdække, hvorvidt der er typer af afgørelser – eksempelvis justering i bevillinger – inden for den enkelte paragraf, som kommunerne har særligt vanskeligt ved. Det kan eksempelvis være at oplyse tilstrækkeligt eller underbygge kommunens socialfaglige vurdering.

KOMMUNENS SAGSBEHANDLING OG AFGØRELSE

Herefter kortlægges hvilke oplysninger, der indgår i kommunens sagsbehandling, vurdering og afgørelse med udgangspunkt i kilden til oplysning. Dette er grundlaget for at kunne kortlægge omfanget af dokumentation i kommunernes sager, og hvilke kilder dokumentationen stammer fra.

Der er ikke opgjort ressourceforbruget i forbindelse med de enkelte sager.

Eksempler på datapunkter i Kommunens sagsbehandling og afgørelse

Elementer i kommunens afgørelse (niveau 1)	Elementer i kommunens afgørelse (niveau 2)
▪ Kommunalt serviceniveau ▪ Oplysninger fra anden myndighed ▪ Oplysninger fra fagpersoner med kendskab til borgeren ▪ Oplysninger fra andre ▪ Oplysninger fra praktiserende læge ▪ Vurdering af borgers mulighed for at opnå større mestringsevne eller selvstændighed ▪ Oplysninger fra andre eksperter ▪ Oplysninger fra pårørende/netværk ▪ Oplysninger fra borger ▪ Oplysninger om helbredsmæssige forhold fra andre fagpersoner	Indgår der på niveau 2 referencer til konkrete redskaber fra Ankestyrelsen eller fagministerier i afgørelsen ▪ Bekendtgørelser ▪ Hyrdebrev ▪ Orienteringsskrivelser ▪ Principafgørelser ▪ Vejledninger

Dokumentationen i sagerne er væsentlig for at kunne afdække ankepraksis i forhold til et eventuelt stigende dokumentationskrav og for at kunne konkretisere, hvordan den efterspurgte dokumentation i forbindelse med en hjemvisning matcher det eksisterende oplysningsgrundlag i sagen.

Derudover er det i kommunernes afgørelse specifikt kortlagt, hvorvidt kommunerne henviser til henholdsvis serviceniveau eller en vurdering af borgerens mulighed for at opnå større mestringsevne. Disse datapunkter anvendes konkret til at afdække hypoteserne om henholdsvis kommunernes råderum og kommunernes mulighed for at arbejde rehabiliterende.

Endelig er det afdækket, om kommunerne henviser til konkrete redskaber fra Ankestyrelsen, fagministerier o.l. i deres afgørelser.

Ankestyrelsens behandling af sagen og afgørelse

Hvad angår Ankestyrelsens behandling af sagen, er det væsentligste overordnede datapunkt, hvilke yderligere krav der stilles til oplysning af sagerne ved en hjemvisning eller ændring. Spørgsmålet er, om der er tale om henholdsvis krav til dokumentation af oplysninger, der er lagt til grund for en afgørelse, krav til inddragelse af konkrete kilder – og/eller krav til typer af oplysninger.

Eksempler på datapunkter vedrørende Ankestyrelsens sagsbehandling og afgørelse

Ankestyrelsens sagsbehandling	Ankestyrelsens afgørelse
▪ Hvilke yderligere krav stilles til oplysning af sagerne, herunder målgruppevurdering? ▪ Hvilke krav stilles der til målgruppevurderinger? ▪ Hvilke typer af ekspertvurderinger efterspørges?	▪ Hjemvisning eller ændring ▪ Hvilke kriterier ligges til grund for hjemvisningen ▪ Indgår kommunens vurdering af borgeres mulighed for at opnå større mestringsevne eller selvstændighed? ▪ Indgår kommunens serviceniveau eller henvisning til økonomi i Ankestyrelsens afgørelse

Herudover er der nogle afsluttende felter omkring kommunikationen mellem Ankestyrelsen, Kommune og borger som kortlægger den eventuelle kommunikation i processen.

Herefter kortlægges, hvilke konsekvenser klagesagen har fået – om det er en hjemvisning eller ændring – samt hvilke kriterier eller oplysninger, der er baggrunden for Ankestyrelsens afgørelse. Formålet er at få et fyldestgørende billede af processen og at kunne spejle det op imod de oplysninger, der blev kortlagt i kommuners sagsbehandling tidligere.

Slutteligt kortlægges det, hvorvidt Ankestyrelsen har forholdt sig til en eventuel henvisning til kommunens serviceniveau eller kommunens eventuelle konkrete vurdering af borgerens mulighed for øget mestring. Der spørges samtidig til, hvorvidt der har været kommunikation mellem Ankestyrelsen og kommunen eller borgeren inden afgørelse.

AFDÆKKEDE FEJLTYPES

Den afsluttende del af kortlægningen er en afdækning af konkrete fejltypen fundet i de enkelte sager - udover den/de udslagsgivende fejl i forhold til enten hjemvisning eller ændring. Fejlkategoriseringen er udarbejdet med udgangspunkt i Ankestyrelsens egen kategorisering af emneord. Fejlkategoriseringen giver ikke alene mulighed for at kortlægge, hvilke typer af fejl der er fundet på tværs af sagerne og på paragrafniveau, men også for at afdække omfanget af fejl i sagerne.¹

Kortlagte fejltypen

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ <ul style="list-style-type: none"> ○ Fejl vedrørende lovforklning ○ Fejl vedrørende skøn ▪ Processuel fejl <ul style="list-style-type: none"> ○ Fejl vedrørende partshøring ○ Fejl vedrørende klagevejledning ○ Fejl vedrørende habilitet ○ Fejl vedrørende meddelelse | <p>Fortsat</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Fejl vedrørende undersøgelsesprincippet ○ Fejl vedrørende vejledningspligt ○ Fejl vedrørende genvurdering ○ Fejl vedrørende partsrepræsentation ○ Fejl vedrørende notatpligt ○ Fejl vedrørende tidsfrister ○ Fejl vedrørende akter |
|---|---|
-
- Er Ankestyrelsen konkret anvisende i afgørelsen til Kommunen

Som afslutning for hver enkelt sag er der et fritekstfelt, hvor sagen opsummeres og dernæst vurderes i forhold til de indledende hypoteser. Formålet med fritekstfeltet til slut er at nuancere sagsgennemgangens registreringer med de kvalitative observationer, som er foretaget i processen med at gennemgå sagerne.

¹ Det skal bemærkes, at nogle af fejlkategorierne ikke er aktuelle for tvangssagerne efter §58, jf. §52, eksempelvis genvurdering.