



Ankestyrelsen



Socialstyrelsen

Taskforce - Handicap analyserapport Frederikssund Kommune

Viden til gavn

Indhold

1 Indledning	3
Taskforcens samlede vurdering	4
Overordnet præsentation af Frederikssund Kommune.....	6
Organisationsændringer	7
2 Politik og strategi	8
Resultatet af taskforcens analyse	8
Styrker	8
Anbefalinger	8
Kommunens egen vurdering	9
Taskforcens vurdering og begrundelser	9
Politik	9
Styringsdokumenter	11
Mål.....	14
3 Faglig ledelse og sparring	15
Resultatet af taskforcens analyse	15
Styrker	15
Anbefalinger	15
Kommunens egen vurdering	16
Taskforcens vurdering og begrundelser	16
Retningslinjer	16
Sparring og videndeling	16
Strategisk kompetenceudvikling.....	18
Fagligt ledelsestilsyn.....	20
4 Udredning, vurdering og afgørelse.....	22
Resultatet af taskforcens analyse	22
Styrker	22
Anbefalinger	22
Kommunens egen vurdering	23

Taskforcens vurdering og begrundelser	23
Retningslinjer	23
Inddragelse af relevante fagpersoner	26
Kvalitet	27
Inddragelse af borgerne og netværk	30
5 Handleplan og bestilling	31
Resultatet af taskforcens analyse	31
Styrker	31
Anbefalinger	31
Kommunens egen vurdering	32
Taskforcens vurdering og begrundelser	32
Faglige retningslinjer	32
Formål og mål	33
Formål og mål	34
Indsats og behov	34
Samarbejde med de sociale tilbud	35
Inddragelse	36
6 Opfølgning på indsatsen	37
Resultatet af taskforcens analyse	37
Styrker	37
Anbefalinger	37
Kommunens egen vurdering	38
Taskforcens vurdering og begrundelser	38
Faglige retningslinjer	38
Formål og mål	39
Indsats og behov	40
Inddragelse	41
7 Helhed og sammenhæng	43
Resultatet af taskforcens analyse	43
Styrker	43
Anbefalinger	43
Kommunens egen vurdering	44

Taskforcens vurdering og begrundelser	44
Tværfagligt samarbejde	44
Roller og ansvar.....	48
Inddragelse.....	50
8 Ledelsesinformation og styring.....	52
Resultatet af taskforcens analyse	52
Styrker	52
Anbefalinger	52
Kommunens egen vurdering	53
Taskforcens vurdering og begrundelser.....	53
Viden	53
Formidling.....	54
Kvalitetssikring.....	55
Styring og udvikling.....	55
Bilag 1: Ankestyrelsens juridiske gennemgang af 18 sager	57
Bilag 2: VISOs socialfaglige gennemgang af fem sager.....	106
Bilag 3: Ankestyrelsens juridiske materiale gennemgang.....	114
Bilag 4: Oversigt over kommunens tilsendte materialer.....	121
Bilag 5: Beskrivelse af taskforcen	128

1 Indledning

Denne rapport præsenterer resultaterne af den analyse, som Taskforce-Handicap (herefter betegnet taskforcen) har foretaget af Frederikssund Kommunes sagsbehandling på voksenhandicapområdet. Analysen er en del af samarbejdet mellem taskforcen og Frederikssund Kommune om et længerevarende analyse- og udviklingsforløb.

Analysen er gennemført i perioden fra 1. september 2021 til 31. marts 2022.

Formålet med analysen er at bidrage til læring og udvikling i Frederikssund Kommune på handicapområdet. Det sker ved at pege på forhold, som taskforcen vurderer, er en styrke ved kommunens praksis, samt forhold, som taskforcen vurderer, er udviklingspunkter i kommunens praksis. På baggrund af analysen, og med udgangspunkt i de identificerede styrker og udviklingspunkter, giver taskforcen en række anbefalinger til, hvad Frederikssund Kommune med fordel kan sætte fokus på i det fortsatte arbejde med udvikling af området.

Analysen er baseret på forskellige datakilder, som er uddybet i bilag 5 om taskforcen.

De analyser og vurderinger, der er foretaget, koncentrerer sig om syv temaer:

1. Politik og strategi
2. Faglig ledelse og sparring
3. Udredning, vurdering og afgørelse
4. Handleplan og bestilling
5. Opfølgning
6. Helhed og sammenhæng
7. Ledelsesinformation og styring

For hvert af temaerne er det vurderet, hvorvidt der i kommunen er retningslinjer, og om disse er formidlet og kendt blandt de relevante medarbejdere og anvendes i praksis. Yderligere er det vurderet, hvorvidt tilgangen er hensigtsmæssig, og om der bliver fulgt op på dens anvendelse og aktualitet. Analysen foretages på baggrund af juridisk, socialfaglig og aktuelt bedste viden på området.

Rapporten beskriver indledende taskforcens samlede vurdering af Frederikssund Kommunes sagsbehandling på voksenhandicapområdet, herunder taskforcens anbefalinger samt en overordnet præsentation af Frederikssund Kommunes handicapområde. Herefter følger analysen i syv temakapitler, som hver indeholder en præsentation og analyse samt en beskrivelse af styrker og anbefalinger i forhold til kapitlets tema.

Bilagene til rapporten er:

- Bilag 1: Ankestyrelsens kriterier for vurdering af den juridiske kvalitet i sagerne samt afrapportering af juridisk gennemgang af 18 sager

- Bilag 2: VISOs kriterier for vurdering af den socialfaglige kvalitet samt socialfaglig gennemgang af 5 af de 18 sager
- Bilag 3: Ankestyrelsens juridiske materiale gennemgang
- Bilag 4: Oversigt over kommunens tilsendte materialer
- Bilag 5: Beskrivelse af taskforcen

Taskforcens samlede vurdering

Overordnet er det taskforcens vurdering, at Frederikssund Kommune er på vej til at sikre et fælles fagligt grundlag for sagsbehandlingen på voksenhandicapområdet.

Dette ses blandt andet ved:

- Frederikssund Kommune har en opdateret Handicap- og psykiatripolitik, der er udarbejdet med bred inddragelse af relevante interessenter og beskriver sammenhængen til andre områder. Handicap- og psykiatripolitikken er udmøntet i en række styringsdokumenter på voksenhandicapområdet.
- Sagsbehandlere har adgang til faglige og juridisk sparring, og kommunen har relevant fokus på fælles kompetenceudvikling i relation til anvendelsen af VUM 2.0. samt en fast praksis for introduktion af nye medarbejdere.
- Kommunen foretager audit i forhold til brugen af VUM.
- Kommunen anvender fælles metoder og redskaber i form af VUM 2.0 og Cura.
- Kommunen har et relevant samarbejde med udfører i forbindelse med udredningen af borgerens behov for støtte og tilbud.
- Kommunen inddrager generelt borgeren og dennes netværk i udarbejdelsen af mål, opfølgningen på indsatsen og i samarbejdet omkring overgangen fra barn til voksen.
- Kommunen har et velfungerende samarbejde mellem myndighed og udfører i forbindelse med matchning, bestillingen og formulering af formål og mål.
- Kommunen har etableret formelle samarbejdsfora mellem voksenhandicapområdet og børne- og familieområdet samt beskæftigelsesområdet og har fast praksis for at afholde månedlige koordineringsmøder vedrørende overdragelse af sager i forbindelse med overgangen fra barn til voksen.
- Med det fælles fagsystem Cura kan kommunens sagsbehandlere tilgå sagsoplysninger på tværs af afdelinger, hvilket understøtter en sammenhængende og helhedsorienteret sagsbehandling.
- Kommunen har en fast kadence for formidling af ledelsesinformation til ledelsen og det politiske niveau og anvender tilgængelig viden strategisk til styring og udvikling af voksenhandicapområdet.

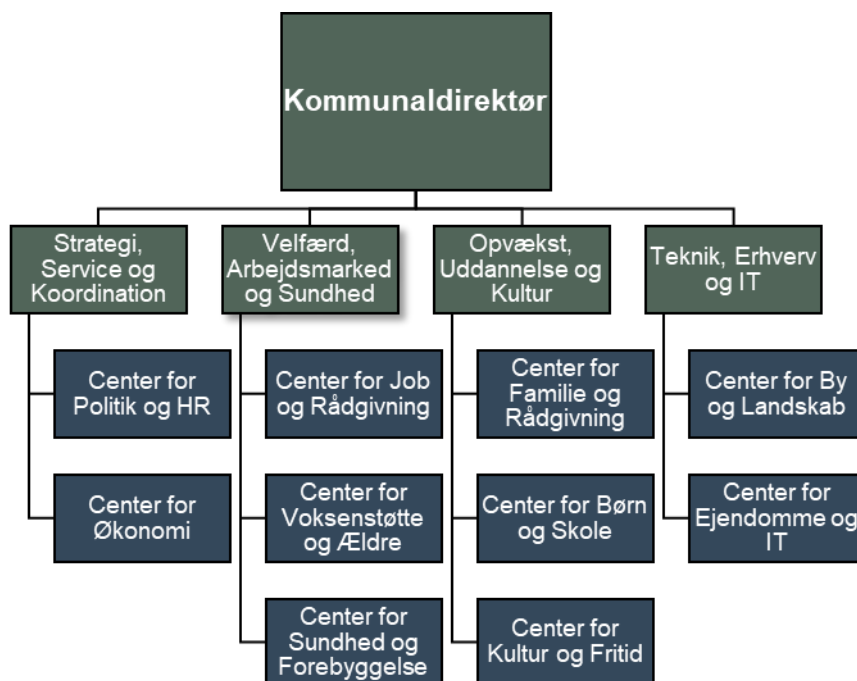
Taskforcens analyse viser imidlertid også, at Frederikssund Kommune med fordel kan være særligt opmærksom på følgende:

- At udbrede kendskabet til handicappolitikken samt andre aktuelle politikker og udarbejde og implementere yderligere relevante styringsdokumenter for voksenhandicapområdet med konkrete mål.
- At kvalitetsstandarderne er i overensstemmelse med lovgrundlaget jævnfør Ankestyrelsens bemærkninger og sætte fokus på en systematisk anvendelse af disse i sagsbehandlingen.
- At fremme den fælles læring på baggrund af kommunens klagesager og principmeddelelser.
- At understøtte rammerne for ledelsesmæssig sparring yderligere og tilbyde supervision til sagsbehandlerne.
- At udarbejde en strategi for kompetenceudvikling og et koncept for ledelsestilsyn.
- At fortsat understøtte ensartet implementering og anvendelse af arbejdsgange og brevkabeloner og evt. supplerer disse.
- At være opmærksomme på at indhente oplysninger fra læger og andre specialiser, hvis der er tvivl om borgerens trivsel eller om, hvorvidt borgeren kan give samtykke.
- At arbejde mere systematisk med udredning, vurdering og afgørelse, herunder kompetence, vejledning om frit valg, begrundelse i afgørelser, anvendelse af offentliggjort praksis, oplysning af sagerne, klagevejledning og tidsfrister.
- At sikre ensartet inddragelse af borgerne og deres netværk i udredningen samt tydelig dokumentation heraf blandt andet gennem registrering af borgernes oplysninger og brug af dagsordner og mødereferater.
- At kommunen udarbejder retningslinjer og etablerer en ensartet praksis for brug af handleplaner og deling af formål og mål med borgeren.
- At kommunen overholder sine retningslinjer for opfølgning og sikre tydelig dokumentation heraf.
- At kommune styrker samarbejdet mellem voksenhandicapområdet, beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet yderligere, fx ved at udarbejde fælles procedurer samt styrker de tværfaglige mødefora og brugen af Cura.
- At kommunen udvikler og anvender et fælles overblik over de unge, som forventes at overgå til voksenområdet over en given periode.

- At Frederikssund Kommune udarbejder en procedure vedrørende samarbejdet omkring overgangen fra barn til voksen, der også indeholder retningslinjer for mødet med den unge og dennes netværk.
- At kommunen udformer en strategi for tilvejebringelse og formidling af ledelsesinformation/viden om det sociale arbejde og effekten af dens indsatser for borgerne samt anvendelsen heraf til løbende at kvalitetssikre sagsbehandlingen og indsatser.

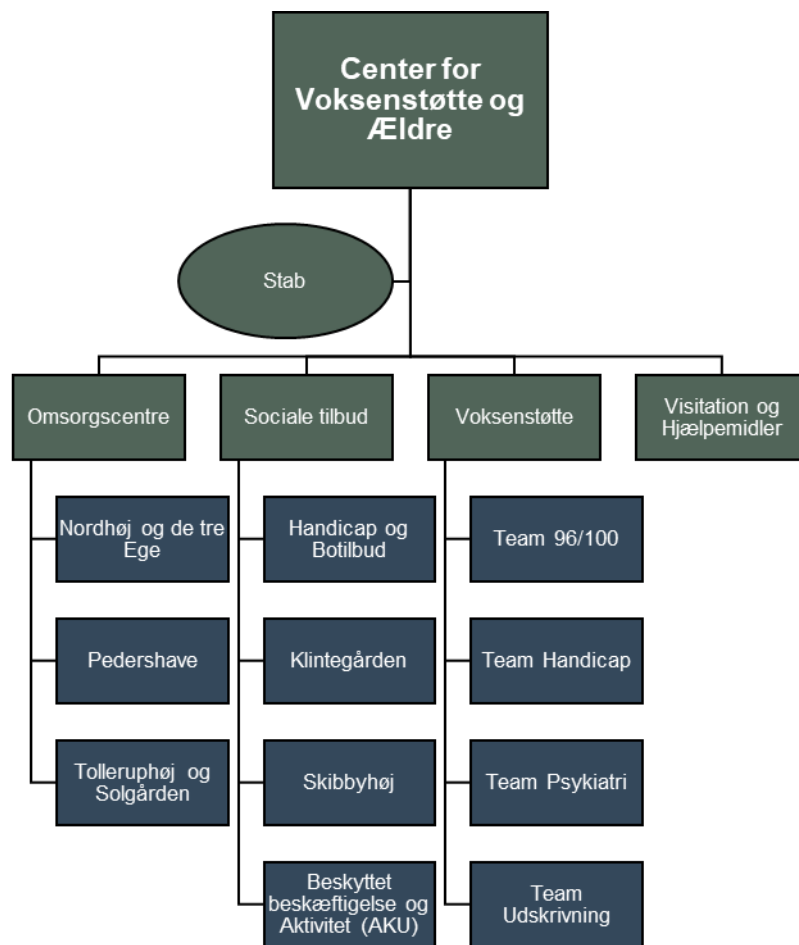
Overordnet præsentation af Frederikssund Kommune

Den administrative organisation i Frederikssund Kommune består af fire direktørområder, som alle refererer til kommunaldirektøren: 1) *Strategi, Service og Koordination*, 2) *Velfærd, Arbejdsmarked og Sundhed*, 3) *Opvækst, Uddannelse og Kultur* samt 4) *Teknik, erhverv og IT*. Under disse direktørområder findes i alt ti fagcentre fordelt med to til tre fagcentre under hver direktør. Center for Voksenstøtte og Ældre, der er omdrejningspunktet for denne analyserapport, er placeret under direktøren for Velfærd, Arbejdsmarked og Sundhed.



Organisationsdiagram over den organisatoriske opbygning af den administrative organisation i Frederikssund Kommune

Center for Voksenstøtte og Ældre er organiseret med en fælles stabsfunktion og fire overordnede afdelinger: 1) Omsorgscentre, 2) Sociale tilbud, 3) Voksenstøtte samt 4) Visitation og hjælpemidler. Disse afdelinger er i de fleste tilfælde yderligere inddelt i flere kontorer/teams. Afdelingen for voksenstøtte, der er genstand for taskforcens analyse i denne rapport, er inddelt i tre teams; Team 96/100, Team Handicap og Team Psykiatri.



Organisationsdiagram over den organisatoriske opbygning af Center for Voksenstøtte og Ældre.

Organisationsændringer

Frederikssund Kommune var i 2018 igennem en større organisationsomlægning, hvor der blev indført centerstruktur. Organisation var igennem én yderligere justering i 2020, hvor det tidligere Center for Voksenstøtte og Rehabilitering skiftede navn til det nuværende Center for Voksenstøtte og Ældre. Center for Voksenstøtte og Ældres kerneopgaver vedrører primært myndighedsarbejde inden for Serviceloven, drift af botilbud og -støtte på handicap- og psykiatriområdet samt drift af kommunens omsorgscentre. Centret er således fokuseret på tilbud, som hovedsagligt er permanente, og hvor borgere typisk bor eller er i indsatserne igennem længere tid.

Den nuværende direktør for Velfærd, Arbejdsmarked og Sundhed samt chefen for Center for Voksenstøtte og Ældre er begge tiltrådt deres stillinger i perioden under eller efter organisationsomlægningerne. Dertil kommer, at stillingen som faglig leder i Voksenstøtte har været ubesat/vakant de seneste to år.

2 Politik og strategi

Vurderingskriterier

- **Politik.** Har kommunen udarbejdet en politik på området, beskriver den sammenhæng til relaterede områder, og har politikere og handicapråd været inddraget i udarbejdelsen?
- **Styringsdokumenter.** Er politikken udmøntet i konkrete styringsdokumenter som eksempelvis strategier, handleplaner og kvalitetsstandarder på området, og er disse relevante, lovmedholdelige og opdaterede?
- **Mål.** Er der beskrevet konkrete mål for kommunens arbejde på handicapområdet i politik eller styringsdokumenter, og følges der op på disse mål?

Resultatet af taskforcens analyse

Styrker

- **Politik**
 - Frederikssund Kommune har en opdateret Handicap- og psykiatripolitik, der beskriver sammenhængen til andre områder.
 - Handicap- og psykiatripolitikken er udarbejdet med bred inddragelse af relevante interessenter.
- **Styringsdokumenter**
 - Handicap- og psykiatripolitikken er udmøntet i en række styringsdokumenter herunder kvalitetsstandarder for en række af servicelovens paragraffer på voksenhandicapområdet.

Anbefalinger

- **Politik**
 - Det er taskforcens anbefaling, at Frederikssund Kommune arbejder på at udbrede kendskabet til handicappolitikken samt andre aktuelle politikker, og sikrer at de omsættes i relevante styringsdokumenter.
- **Styringsdokumenter**
 - Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune opdaterer kvalitetsstandarderne jævnfør Ankestyrelsens bemærkninger.
 - Det er taskforcens anbefaling, at Frederikssund Kommune sætter fokus på at sikre en systematisk anvendelse af egne kvalitetsstandarder i sagsbehandlingen.

- Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune fokuserer på at udarbejde og implementere yderligere relevante styringsdokumenter for voksenhandicapområdet som retningsangivende og målsættende handleplaner og retningslinjer.
- **Mål**
 - Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune opstiller konkrete mål for handicapområdet i forbindelse med udarbejdelsen af politikker, strategier, og handleplaner.

Kommunens egen vurdering

Kommunen angiver i selvevalueringen, at de *i nogen grad* har et hensigtsmæssigt styringsgrundlag på voksenhandicapområdet, der opstiller visioner og målsætninger, men ikke konkrete mål.

Taskforcens vurdering og begrundelser

Politik

Taskforcens vurdering

Frederikssund Kommune har en opdateret og aktuel Handicap- og psykiatripolitik gældende for perioden 2019-2022. Politikken er udarbejdet med bred inddragelse af aktører på området. Politikken beskriver sammenhænge med relaterede områder så som sundhed, deltagelse, boligområdet, uddannelse og beskæftigelse. Handicap- og psykiatripolitikken suppleres af en værdighedspolitik samt en sundhedspolitik (2022), og sammen sætter de retning for kommunens arbejde med borgere, som har behov for hjælp og støtte.

Taskforcen vurderer, at kommunen med fordel kan arbejde med at udbrede kendskabet til de politikker, som har relevans for voksenhandicapområdet, og sikre at de udmøntes i yderligere relevante styringsdokumenter for voksenhandicapområdet som retningsangivende og målsættende handleplaner og retningslinjer.

Taskforcens begrundelser

Frederikssund Kommune har fremsendt følgende politikker med relevans for voksenhandicapområdet:

- *Handicap- og psykiatripolitik – 2019-2022*
- *Værdighedspolitik for Frederikssund Kommune – 2018-2021*
- *Sammen om Sundhed – Sundhedspolitik 2022-2026 (Høringsudkast)*
- *Sammen om Frederikssund – sådan arbejder vi*

Kommunens *Handicap- og psykiatripolitik – 2019-2022* er vedtaget på byrådsmødet d. 27. marts 2019 og gælder for perioden 2019-2022. FN's handicapkonvention og de fire nationale handicappolitiske principper har dannet ramme for politikken værdigrundlag.

Politikken beskriver sammenhænge på tværs af sektorer igennem 1) tre visioner, med 2) særligt fokus på tre indsatsområder og 3) målsætninger for de tre respektive indsatsområder. Det beskrives endvidere, at politikken vil blive udmøntet via handleplaner og konkrete initiativer for blandt andre voksenhandicapområdet.

1) Visioner:

1. Et liv på egne præmisser
2. Høj faglighed og stærke relationer
3. En sammenhængende indsats

2) Indsatsområder:

1. Forebyggelse og sundhed
2. Frivillighed og netværk
3. Bolig

3) Målsætninger:

1. Selvstændighed
2. Attraktive tilbud hele livet
3. Balance – både økonomisk og fagligt

Handicap- og psykiatripolitikken suppleres af *Sammen om Sundhed – Sundhedspolitik 2022-2026*, der sætter mål og retning for, hvordan Frederikssund Kommune de kommende fem år vil arbejde med borgernes sundhed på tværs af fagområder og sektorer herunder handicap- og psykiatriområdet.

Hertil beskriver *Værdighedspolitik for Frederikssund Kommune – 2018-2021* de politiske værdier og målsætninger for arbejdet med at yde støtte til borgere, med behov for hjælp. Politikken beskriver kommunens kerneværdier og fokusområder i mødet med borgere, som har behov for hjælp og støtte.

Det fremgår af handicap- og psykiatripolitikken, at den er blevet udarbejdet med input fra borgere, foreninger, råd, politikere og medarbejdere i kommunen. Processen har blandt andet involveret dialogmøder med Ældrerådet, Handicaprådet samt beboer- og pårørende råd, ligesom der har været afholdt et café-møde, hvor interesserede borgere kunne møde op.

Af interviewet med Handicaprådet fremgår det, at deres egen deltagelse i udarbejdelsen af den aktuelle handicap- og psykiatripolitik primært var skriftlig. Dog fremgår det endvidere, at Frederikssund Kommune er blevet bedre til at inddrage interessenter de senere år – fx i forhold til udarbejdelsen af den nye sundhedspolitik *Sammen om Sundhed – Sundhedspolitik 2022-2026*.

Interviewene med mellemlidelsen og sagsbehandlerne viser, at kendskabet til kommunens handicap- og psykiatripolitik og værdighedspolitik på det operative niveau er begrænset. Det fremgår yderligere af interviewene, at politikkerne ikke i praksis

udgør en rettesnor for det daglige arbejde på handicap- og psykiatriområdet, idet politikkerne ikke i tilstrækkelig grad er omsat til konkrete mål.

Det fremgår af interviewet med den øverste ledelse, at den aktuelle handicap- og psykiatripolitik er fra før den nuværende ledelse er tiltrådt, og at de derfor ikke har haft indflydelse på hverken politikken eller de dertil relaterede dokumenter. I 2022 udarbejdes en ny handicap- og psykiatripolitik for 2023-2026, og det er ledelsens ambition at sikre en tydelig sammenhæng til andre politikker, sektorområder og civilsamfundet.

I 2022 tager Frederikssund Kommune hul på arbejdet med strategien *Sammen om Frederikssund – sådan arbejder vi*. Strategien har fokus på, hvordan kommunen udvikler og forbedrer sin opgaveløsning til gavn for blandt andre dens borgere, i samarbejde på tværs internt i kommunen og i dialog med dens omverden. *Sammen om Frederikssund* kommer blandt andet til at understøtte den kommende handicap- og psykiatripolitik. Det skal blandt andet ske gennem en høj grad af inddragelse af interne og eksterne interessenter, borgere, udvalg og politikere. Det skal sikre, at handicap- og psykiatripolitikken hænger bedre sammen med politikker og initiativer på tværs af kommunen, og at den i højere grad bliver omsat i handleplaner og initiativer, der kan bruges som rettesnor for det daglige arbejde.

Styringsdokumenter

Taskforcens vurdering

Frederikssunds Kommunes *Handicap- og psykiatripolitik 2019-2022* er udmøntet i en strategi såvel som i en række styringsdokumenter. Kommunen har blandt andet udarbejdet *Kvalitetsstandarder gældende for Servicelovens område* samt et indsatskatalog, der opdateres løbende. Det er taskforcens vurdering, at kvalitetsstandarderne er kendte i kommunen, men at de ikke anvendes i praksis. Desuden viser den juridiske gennemgang af de fremsendte *Kvalitetsstandarder 2022*, at der er behov for opdateringer for at bringe dem i overensstemmelse med lovgrundlaget.

Det er endvidere taskforcens vurdering, at Frederikssund Kommune med fordel kan prioritere yderligere udmøntning af handicap- og psykiatripolitikken, der udgør et styringsgrundlag for området. Denne kunne med fordel udmøntes i retningsangivende og målsættende handleplaner og retningslinjer for, hvordan kommunen arbejder på voksenhandicapområdet.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen har modtaget følgende styringsdokument for sagsbehandlingen på voksenhandicapområdet:

- *Støtte til Voksne – Kvalitetsstandarder 2022*
- *Det gode samarbejde med pårørende – For tilbud under Velfærdsudvalget og Social- og Sundhedsudvalget*

- *Strategi for Center for Voksenstøtte og Rehabilitering – 2019-2022*
- *Internt indsatskatalog*
- *Sammen om Frederikssund – sådan arbejder vi*

Følgende styringsdokumenter er hentet/gennemgået på kommunens hjemmeside:

- *Gældende kvalitetsstandarder for 2021*

Alle de styringsdokumenter, taskforcen har modtaget, er af nyere dato. Det tyder på, at Frederikssund Kommune på analysetidspunktet har en god praksis for udarbejdelse og opdatering af styringsdokumenter.

Det fremgår imidlertid af interviews med mellemlidelse såvel som den øverste ledelse, at mange af dokumenterne ikke opleves som aktuelle, i den nuværende organisation, da de er fra før omorganiseringen og ansættelse af den nuværende ledelse. Derfor er det også den øverste ledelses ambition at sætte fokus på, at den kommende handicap- og psykiatropolitik omsættes i blandt andet konkrete handleplaner for voksenhandicapområdet, der kan sætte ramme og retning for sagsbehandlingen.

Kvalitetsstandarder

Frederikssund Kommune har formuleret kvalitetsstandarder, som blandt andre dækker de af Servicelovens paragraffer, der gennemgås i forbindelse med taskforceforløbet:

- *Servicelovens § 85 om socialpædagogisk støtte*
- *Servicelovens § 96 om borgerstyret personlig assistance – BPA*
- *Servicelovens § 97 om ledsageordning*
- *Servicelovens § 107 om midlertidigt botilbud*
- *Servicelovens § 108 om længerevarende botilbud*

Frederikssund Kommune har *ikke* formuleret kvalitetsstandarder for:

- *Almenboliglovens §105, stk. 2, om tilvejebringelse af almennyttige boliger*

Den juridiske sagsgennemgang viser, at Frederikssund Kommune ikke anvender de aktuelle kvalitetsstandarder i nogen af de sager, der er gennemgået. Kommunen forholder sig ikke til kvalitetsstandarderne i sine afgørelser. Afgørelserne begrundes ikke med henvisning kvalitetsstandarderne.

At kvalitetsstandarderne ikke anvendes i praksis fremgår desuden både af kommunens selvevaluering og af interviews med sagsbehandlere og mellemlidelsen. Heraf fremgår det blandt andet, at kvalitetsstandarderne opleves som værende for generelle, og der savnes retningslinjer for, hvordan kvalitetsstandarderne skal anvendes i praksis. I mange tilfælde tager kommunen sagsbehandling og afgørelser i stedet udgangspunkt direkte i Servicelovens paragraffer eller forskrifterne i metodehåndbogen for Voksenudredningsmetoden (VUM 2.0) frem for formelt at forholde sig til en eventuel kvalitetsstandard.

Taskforcen gør i den forbindelse opmærksom på, at kvalitetsstandarder, når de findes, er omfattet af begrundelseskravet i Forvaltningslovens § 24 om, at der skal henvises til

de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. Kommunen skal altid foretage en konkret og individuel vurdering af, om der er grundlag for at fravige egne kvalitetsstandarder, når disse forefindes. Når der træffes afgørelse efter en kvalitetsstandard, skal kommunen desuden altid henvise til standarden, hvis borgeren ikke får fuldt ud medhold.

På baggrund af den juridiske gennemgang af Frederikssund Kommunes materialer er det taskforcens vurdering, at de fremsendte kvalitetsstandarder for 2022 ikke er i overensstemmelse med lovgrundlaget. Det skyldes blandt andet, at kommunens kvalitetsstandarderne i flere tilfælde opstiller forudsætninger for indsatsen, eller foregriber forhold/udvikling i borgerens funktionsevne, der rettelig må bero på en fremtidig individuel udredning og vurdering. Taskforcen anbefaler derfor, at kommunens kvalitetsstandarder ikke anvendes, før de er opdateret jævnfør Ankestyrelsens kommentarer dertil i bilag 3: *Notat om juridisk gennemgang af Frederikssund Kommunes materialer*.

Det gode samarbejde med pårørende

Frederikssund Kommune har udarbejdet en retningslinje for samarbejdet med pårørende, som er udsendt i januar 2021. Dokumentet beskriver de grundlæggende principper, efter hvilke man arbejder med pårørende i kommunens tilbud og forvaltninger, og opstiller konkrete retningslinjer for det gode samarbejde, når fx en borger begynder i et tilbud eller starter i en indsats.

Af interview med sagsbehandlere og mellemlædelsen fremgår det, at kendskabet til og anvendelse af det konkrete dokument er begrænset. Mellemlædelsen giver dog udtryk for, at de principper og retningslinjer, der fremgår af *Det gode samarbejde med pårørende*, reflekterer den praksis sagsbehandlerne anvender i Afdeling for Voksenstøtte.

Strategi for Center for Voksenstøtte og Rehabilitering

Frederikssund Kommune har udarbejdet en *Strategi for Center for Voksenstøtte og Rehabilitering – 2019-2022*, som blandt andet danner grundlag for udmøntning af kommunens handicap- og psykiatripolitik samt værdipolitikken.

Interviewene med sagsbehandlere og mellemlædelsen viser, at kendskabet til strategien er begrænset på tværs af organisationen. Interviewet med mellemlædelsen indikerer, at det blandt andet skyldes, at strategien aktuelt opleves at have begrænset relevans for det daglige arbejde på voksenhandicapområdet, samt at den i højere grad har et økonomisk/driftsmæssigt sigte.

Af interviewet med den øverste ledelse står det tillige klart, at den eksisterende strategi ikke finder praktisk anvendelse og trænger til en opdatering med øget fokus på samarbejde internt, eksternt og tværs af kommunen.

Internt indsatskatalog

Frederikssund Kommune har udarbejdet *Internt indsatskatalog*, hvori ydelser efter Servicelovens § 85 beskrives. Indsatskataloget indeholder både beskrivelse af sagsbehandlingsproces og retningslinjer for at udarbejde indsats formål og mål.

Konkret giver sagsbehandlerne i deres interview udtryk for, at de har begrænset kendskab til selve indsatskataloget, men at de har solidt kendskab til de indsatser, kommunen tilbyder. Mellemedelsen kender indsatskataloget godt, men erkender, at det ikke rigtigt er "kommet ud at leve" i organisationen.

Sammenfattende tyder taskforcens analyse på, at der er behov for en opdatering og udbredelse af kommunens styringsdokumenter, således de i højere grad bidrager til at skabe en kobling imellem kommunens politikker og myndighedsarbejdet.

Mål

Taskforcens vurdering

Frederikssund Kommune har ikke omsat *Handicap- og psykiatripolitik 2019-2022* til konkrete mål for myndighedsarbejdet på handicapområdet. Det er således ikke umiddelbart til at se en sammenhæng mellem handicappolitikens målsætninger og styringsdokumenterne i form af indsatskatalog og strategi.

Taskforcen vurderer, at kommunen med fordel kan formulere konkrete mål for voksenhandicapområdet i forbindelse med udarbejdelsen af handleplaner og initiativer. Det vil gøre det muligt at følge op på, om de politiske målsætninger for voksenhandicapområdet indfries.

Taskforcens begrundelser

Selvom Frederikssund kommunes *Handicap- og psykiatripolitik 2019-2022* beskriver målsætninger for området, er der ikke tale om konkrete mål, der kan gøres til genstand for resultatmåling og opfølgning.

Endvidere fremgår det både af kommunens selvevaluering og interviews med staben og den øverste ledelse, at der i praksis ikke følges op på de målsætninger, der er beskrevet i politikken. Det er dog ledelsens klare forventning, at fremtidige politikker og styringsdokumenter kommer til at indeholde klare mål og retningslinjer for voksenhandicapområdet.

3 Faglig ledelse og sparring

Vurderingskriterier

- **Retningslinjer.** Er der retningslinjer for sagsbehandlingen som eksempelvis værdigrundlag, faglige pejlemærker og sagsbehandlingsmetoder?
- **Sparring og videndeling.** Har medarbejderne adgang til den nødvendige faglige sparring, supervision og faglige viden?
- **Strategisk kompetenceudvikling.** Arbejdes der strategisk med udviklingen af medarbejdernes kompetencer samt med introduktion af nye medarbejdere?
- **Fagligt ledelsestilsyn.** Følges der løbende op på den faglige kvalitet i sagsbehandlingen?

Resultatet af taskforcens analyse

Styrker

- **Retningslinjer**
 - Frederikssund Kommune anvender VUM 2.0 som fælles fagligt grundlag på voksenhandicapområdet.
- **Sparring og videndeling**
 - Kommunen afholder ugentlige teammøder og socialfaglige møder hver 14. dag, hvor der videndeles og sparres på sagerne.
 - Sagsbehandlerne har adgang til juridisk sparring.
- **Strategisk kompetenceudvikling**
 - Kommunen har relevant fokus på fælles kompetenceudvikling i relation til anvendelsen af VUM 2.0.
 - Kommunen har en fast praksis for introduktion af nye medarbejdere.
- **Fagligt ledelsestilsyn**
 - Kommunen fortager audit i forhold til brugen af VUM

Anbefalinger

- **Sparring og videndeling**
 - Taskforcen anbefaler, at kommunen etablerer en fast praksis for fælles læring på baggrund af kommunens klagesager og principmeddelelser.

- Kommunen kan med fordel understøtte rammerne for ledelsesmæssig sparring yderligere.
- Det anbefales, at kommunen tilbyder supervision til sagsbehandlerne.
- **Strategisk kompetenceudvikling**
 - Taskforcen anbefaler, at der udarbejdes en strategi for kompetenceudvikling, hvor der kobles til målsætningerne og udviklingsbehov for området.
- **Fagligt ledelsestilsyn**
 - Taskforcen anbefaler, at kommunen udarbejder et koncept for ledelsestilsyn og anvender resultaterne heraf til sparring og strategisk kompetenceudvikling.

Kommunens egen vurdering

Kommunen angiver i selvevalueringen, at der i nogen grad er en hensigtsmæssig faglige ledelse og sparring på voksenhandicapområdet, idet der er relevante kompetencer tilstede, men at tilgængeligheden er begrænset pga. mængden af andre opgaver.

Taskforcens vurdering og begrundelser

Retningslinjer

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune anvender retningslinjer for sagsbehandlingen på voksenhandicapområdet i form af VUM 2.0. Metoden er ikke fuldt understøttet af it-systemet Cura.

Taskforcens begrundelser

Det fremgår af kommunens selvevaluering, interviews med mellemlidelsen, interne udfører, sagsbehandlerne og den socialfaglige sagsgennemgang, at kommunen anvender VUM 2.0. Af interview med sagsbehandlere, mellemlider og stab fremgår det, at metoden ikke er fuldt understøttet i kommunens sagsbehandlingssystem.

Ifølge kommunens selvevaluering har sagsbehandlerne fokus på den rehabiliterende indsats, helhedsorienteret tilgang, borgerinddragelse og borgerens mål, som det er præciseret i VUM 2.0.

Sparring og videndeling

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune har en fast praksis for afholdelse af teammøder og socialfaglige møder til videndeling, sparring og drøftelse af sagerne.

Taskforcen vurderer dog, at de nuværende rammer for den ledelsesmæssige sparring ikke tilgodeser teamets behov.

Sagsbehandlerne har adgang til juridisk sparring og ønsker mulighed for faglig og personlig supervision.

Taskforcen vurderer, at kommunen med fordel kan etablere en fast praksis for fælles læring af klagesager og principmeddelelser fra Ankestyrelsen.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen har modtaget følgende materiale om sparring og videndeling:

- *Dagsordensskabelon for teammøder*

Intern sparring

Ifølge kommunens selvevaluering, interview med mellemlædelsen og sagsbehandlere foregår den interne sparring i afdelingen på to-timers teammøder en gang om ugen med 3-4 kollegaer samt leder. §§ 100/96-teamet har teammøder af en times varighed en gang ugentligt. Hver 14. dag afholdes socialfaglige møder af to timers varighed med mulighed for sparring vedrørende generelle eller særlig problemstillinger herunder VUM 2.0 samt kompetenceudvikling på afdelingsniveau. Hertil er der mulighed for sparring på visitationsmøder hver 14. dag med leder, udfører, jurist og visitator.

Yderligere er der åben-dør-kultur i afdelingen, som gør løbende sparring med afdelingsleder og kollegaer mulig.

Det fremgår af selvevalueringen og interviews med mellemlædelsen og sagsbehandlerne, at afdelingslederen i øjeblikket varetager både personaleledelsen og det faglige ansvar for myndighedsarbejdet i afdelingen, hvilket begrænser adgangen til ledelsesmæssig sparring.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at der i kommunen er fast praksis for faglig sparring, men at rammerne for den ledelsesmæssige sparring ikke tilgodeser teamets behov.

Ekstern sparring

Ifølge selvevalueringen, interview med mellemlædelsen og sagsbehandlere har sagsbehandlerne adgang til eksterne ressourcepersoner i form af jurist i deres stab og hjerneskadekoordinator. Mellemlædelsen oplyser i interviewet, at de ikke længere har adgang til kommunal læge og derfor må købe sig til lægefaglig sparring. Mellemlædelsen oplyser yderligere, at der også kan sparres med borgerrådgiver, som er jurist og modtager de klagesager, hvor borger har bedt om dennes deltagelse.

Supervision

Sagsbehandlerne tilbydes ifølge selvevalueringen, interviews med mellemlædelsen og sagsbehandlerne ikke løbende supervision. Mellemlædelsen ser potentiale i supervision både fagligt og i forhold til arbejdsmiljø og trivsel, og sagsbehandlerne giver i interviewet udtryk for, at de har efterspurgt løbende supervision igennem længere tid.

Videndeling

Ifølge selvevalueringen, interviews med mellemlidelsen og sagsbehandlerne er det kommunens intention, at vidensdelingen sker på de socialfaglige møder og teammøder. Praksis er, at det ikke sker systematisk, og der vurderes at være behov for, at det indgår som et fast dagsordenspunkt, og at der sættes en ansvarlig på. Sagsbehandlerne nævner i interviewet, at den faglige koordinator tidligere sendte mail rundt, hvis der var lovændringer, de skulle være opmærksomme på, men at dette ikke længere er praksis.

Ifølge selvevalueringen, interviews med mellemlidelsen og sagsbehandlerne bliver hjemvisninger og omgørelser fra Ankestyrelsen sendt direkte til den ansvarlige sagsbehandler. Hvis der er behov for sparring, bruger sagsbehandlerne hinanden og juristen.

Der er ifølge interview med sagsbehandlerne mulighed for, at hjemvisninger og omgørelser tages op på temamøder, men der er ikke fast praksis herfor.

Mellemlidelsen bekræfter i interviewet, at praksis for at behandle hjemvisninger og omgørelser på teamniveau ikke har været systematisk. Fremadrettet er det planlagt, at juristen deltager på de socialfaglige møder en gang hver anden måned med henblik på drøftelse af hjemvisninger, omgørelser og principmeddelelser.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at kommunen ikke har en systematisk praksis for videndeling, ligesom der ikke foretages opsamling på tværs af hjemviste og omgjorte sager med henblik på fælles læring.

Strategisk kompetenceudvikling

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at kommunen understøtter sagsbehandlerne behov for både individuel og fælles kompetenceudvikling. Kommunen har en fast praksis for introduktion af nye medarbejdere.

Kommunen har ikke en strategisk tilgang til kompetenceudviklingen, hvor denne kobles med målsætninger på området og indikationer på manglende kompetencer fra for eksempel ledelsestilsyn, ledelsesinformation, påklagede sager og sagsbehandlerne egen vurdering af behov for kompetenceudvikling.

Det er taskforcens vurdering, at en kompetenceudviklingsstrategi, der bygge på ovenstående elementer, vil kunne understøtte det faglige niveau mere kvalificeret.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen har modtaget følgende materiale om strategisk kompetenceudvikling:

- Dok. 3.0 *Bevillingskompetence i Myndighed* (april 2021)
- Dok. 3.20 *Kompetenceudvikling strategi*
- Dok. 3.21 *Avanceret kompetenceudvikling Modul 1 af 4*
- Dok. 3.22 *Socialfagligt møde 15. januar 2021 inkl. Gevinstkort*

- Dok. 3.23 *Socialfagligt møde* (7. juli 2021)

Kompetenceudvikling

Ifølge selvevalueringen og interviews med mellemlædelsen og sagsbehandlerne har kommunen siden 2020 haft et kompetenceudviklingsforløb med henblik på at styrke myndighedsrollen og samarbejde med borgeren omkring deres individuelle mål. Der yderligere arbejdet med principperne for opfølgning og helhedsorienteret sagsbehandling. Teamet er undervist af eksterne undervisere. Dette underbygges af de tilsendte materialer *Avanceret kompetenceudvikling* Modul 1 af 4 og *Kompetenceudvikling strategi*.

Ifølge selvevalueringen har kommunen siden januar 2021 arbejdet med forståelse og implementering af VUM 2.0 indbefattende undervisning ved intern proceskonsulent hver 14.-dag, fælles refleksion og opgaveløsning 2 og 2, integration af nye medarbejdere og kulturændring. Der er i kommunen truffet beslutning om nye arbejds gange, der indeholder VUM 2.0. Dette underbygges af de tilsendte materialer *Socialfagligt møde 15. januar 2021 incl. Gevinstkort* og *Socialfagligt møde* (7. juli 2021), som begge er slidesæt fra interne undervisningsdage om VUM 2.0 og Cura og indeholder undervisningsplan for VUM 2.0 og FFB.

Ifølge interviews med mellemlædelsen og sagsbehandlerne kan kompetenceudvikling initieres af ledelsens på baggrund af deres vurdering af, hvor der er behov for fælles kompetenceudvikling eller af sagsbehandlerne og deres ønsker. Sagsbehandlerne giver i interviewet udtryk for, at det er den enkeltes ansvar at være opsøgende på efteruddannelse, og at det bliver imødekommet hos ledelsen. Ifølge interview med mellemlædelsen anvendes audit og ledelsesinformationer ikke til planlægning af kompetenceudviklingen.

Den øverste ledelse giver i interviewet udtryk for ønske om et samlet strategisk koncept for kompetenceudvikling, hvor kompetenceudviklingen målrettes voksenhandicapområdets målsætninger og tilrettelægges med udgangspunkt i de udviklingsbehov, der fremgår af hhv. medarbejdernes egne vurderinger og informationer fra audit, ledelsestilsyn, ledelsesinformation og udfordringer i påklagede sager.

Taskforcens analyse peger samlet på, at kommunen understøtter sagsbehandlerne behov for både individuel og fælles kompetenceudvikling, men også at kommunen ikke har en egentlig strategi for kompetenceudvikling, som understøtter ovenstående sammenhæng.

Introduktion af nye medarbejdere

Ifølge selvevalueringen og interviews med mellemlædelsen udarbejder kommunen individuelle introplaner med standardemner og individuelle hensyn. Hertil afholder leder de første tre måneder statusmøde hver 14. dag med nyansatte med henblik på forventningsafstemning og behov. Alle nyansatte tilbydes it-introduktionskursus.

Ifølge mellemlædelsen foregår introduktionen yderligere gennem sidemandsoplæring ved garvede sagsbehandlere.

Samlet peger taskforcens analyse på, at kommunen har en fast praksis for introduktion af nye medarbejdere.

Fagligt ledelsestilsyn

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune med fordel kan indføre et fast fagligt ledelsestilsyn. Kommunens interne audit på VUM og Cura danner imidlertid et godt afsæt for at udvikle et egentligt koncept for ledelsestilsyn, der også understøtter den juridiske kvalitet i sagerne samt giver mulighed for at vurdere, om kommunen når sine målsætninger for området.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen har fået tilsendt følgende materialer om ledelsestilsyn:

- Dok. 3.30 *Audit – kort præsentation af auditresultaterne for rådgiverne* (februar 2021)
- Dok. 3.31 *Audit spørgsmål* (november 2021)
- Dok. 3.32 *Sagsgennemgangs-skabelon*

Ifølge selvevalueringen og interview med mellemlædelsen udfører kommunen ikke fast ledelsestilsyn. Det fremgår yderligere, at der i forbindelse med implementeringen af Cura er gennemført audit hvert halve år. Ifølge interviews med mellemlædelsen og staben er dette audit udarbejdet med henblik på at understøtte implementeringen af Cura og VUM. Dette underbygges af det tilsendte materiale *Audit spørgsmål* og *Sagsgennemgangs-skabelon*, hvoraf det fremgår, at spørgsmålene, der er stillet til sagerne i forbindelse med audit, er relateret eksplicit til afsnit i VUM 2.0 metodehåndbogen.

Ifølge interview med mellemlædelsen og staben er audit efterfølgende blevet udviklet til også at have et fokus på kvaliteten af sagsbehandlingen, og det er intentionen, at spørgsmålene fremadrettet skal anvendes til systematisk ledelsestilsyn på sagerne.

Ifølge mellemlædelsen følges audits op ved at give en tilbagemelding til hver enkelt sagsbehandler omkring god kvalitet og udfordringer. Dette understøttes af det tilsendte materiale *Audit – kort præsentation af auditresultaterne for rådgiverne*, der samler op på resultaterne af audit foretaget i februar 2020 både hos myndighed og udfører samt plan for næste skridt på baggrund af resultaterne. Yderligere drøftes resultatet fra hver enhed på ledelsesniveau i en koordinationsgruppe, og der gives her tilbagemelding til hinanden.

Det fremgår yderligere af selvevalueringen og interview med mellemlædelsen, at der har været sagsgennemgange ved leder med fokus på, hvad der fylder for den enkelte sagsbehandler samt status på opfølgninger og nye sager.

Øverste ledelse bekræfter i interviewet, at afdelingen ikke har et fast ledelsestilsyn på sagerne, og at det derfor er vanskeligt at vurdere, om afdelingen opnår sine målsætninger og overholder de arbejdsgange, der gælder. Ifølge interview med mellemlidelsen og øverste ledelse forelægges resultaterne af audit ikke øverste ledelse eller politikere. Øverste ledelse giver i interviewet udtryk for et ønske om ledelsestilsyn, der kobler sig på målsætningerne for området, så tilsynet kan anvendes til læring med udgangspunkt heri.

Taskforcens analyse peger samlet på, at kommunen gennemfører regelmæssigt audit i forhold til brugen af VUM og Cura og at der følges op med henblik på fælles læring. Yderligere viser analysen, at kommunen ikke gennemfører faste ledelsestilsyn og ikke har et koncept derfor.

4 Udredning, vurdering og afgørelse

Vurderingskriterier

- **Retningslinjer.** Er der retningslinjer, og anvendes der fælles metoder og redskaber i forbindelse med udredning, vurdering og afgørelse samt borgerens inddragelse heri?
- **Inddragelse af relevante fagpersoner.** Inddrages de relevante fagpersoner til at sikre et tilstrækkeligt grundlag for en sammenhængende og helhedsorienteret udredning af den enkelte borger?
- **Kvalitet.** Er kommunens udredninger, vurderinger og afgørelser i overensstemmelse med lovgivningen og med god socialfaglig kvalitet?
- **Inddragelse af borgerne.** Er borgerne og borgernes netværk inddraget i kommunens udredninger, og er kommunens faglige vurderinger og afgørelser formidlet til borgerne?

Resultatet af taskforcens analyse

Styrker

- **Retningslinjer**
 - Kommunen anvender fælles metoder og redskaber i form af VUM 2.0 og Cura.
- **Inddragelse af relevante fagpersoner**
 - Kommunen har et relevant samarbejde med udfører i forbindelse med udredningen af borgerens behov for støtte og tilbud.
- **Kvalitet**
 - Kommunen har en fast praksis for arbejdet med partshøring.

Anbefalinger

- **Retningslinjer**
 - Taskforcen anbefaler, at kommunen fortsat understøtter ensartet implementering og anvendelse af arbejdsgange og brevskebeloner.
 - Kommunen kan med fordel supplere nuværende arbejdsgange med paragraf- og fasespecifikke tjeklister og tidsfrister samt væsentlige juridiske opmærksomhedspunkter.
- **Inddragelse af relevante fagpersoner**

- Kommunen kan med fordel være opmærksomme på at indhente oplysninger fra læger og andre specialiser, hvis der er tvivl om borgerens trivsel eller om, hvorvidt borgeren kan give samtykke.
- **Kvalitet**
 - Taskforcen anbefaler, at kommunen styrker sin praksis for udredning, vurdering og afgørelse på følgende områder:
 - Stedlig og faglige kompetence og vejledning om frit valg
 - Begrundelse i afgørelserne
 - Anvendelse af offentliggjort praksis
 - Oplysning af sagerne
 - Det anbefales, at kommunen opdaterer klagevejledningen, så den opfylder forvaltningslovens § 25.
 - Det anbefales, at kommunen sikrer, at sagsbehandlingsfristerne overholdes samt styrker sin praksis for at orientere borgerne om overskridelse af sagsbehandlingsfrister, og hvornår de kan forvente at modtage afgørelsen.
- **Inddragelse af borgerne**
 - Taskforcen anbefaler, at kommunen understøtter en ensartet praksis for inddragelse af borgerne og deres netværk i udredningen samt for dokumentationen heraf gennem registrering af borgernes oplysninger i sagerne og brug af dagsordner og referater.

Kommunens egen vurdering

Kommunen angiver i selvevalueringen, at de i høj grad foretager hensigtsmæssige udredninger, vurderinger og afgørelser.

Taskforcens vurdering og begrundelser

Retningslinjer

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune har retningslinjer og fælles metoder og redskaber i forbindelse med udredning, vurdering og afgørelse i form af VUM 2.0, Cura og en række arbejdsgangsbeskrivelser herfor. Hertil har kommunen en række skabeloner og blanketter, der understøtter sagsbehandlingen.

Det er taskforcens vurdering, at VUM 2.0 og Cura er kendte og anvendte, mens arbejdsgangene og skabeloner bliver anvendt i varierende grad.

Taskforcen vurderer, at kommunen med fordel kan supplere eksisterende arbejdsgange med paragraf- og fasespecifikke tjeklister og tidsfrister samt juridiske opmærksomhedspunkter som værgemål og magtanvendelse.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen har modtaget følgende materiale om udredning, vurdering og afgørelser på voksenhandicapområdet:

- *Flowchart for bevilling af socialsagen (2021)*
- Arbejdsgange for ensartet brug af Cura:
 - *Enkeltsager i en samlet sag – sagsbehandling i myndighed version 3 (maj 2020)*
 - *Vedhæft filer i Cura – Arbejdsgang (2020)*
 - *Samtykke (2021)*
 - *Arbejdsgang stamdata (2020)*
 - *Sagsåbning – arbejdsgang (2021)*
 - *Sagsoplysning – arbejdsgang (2021)*
 - *Sagsvurdering – arbejdsgang (2021)*
 - *Afgørelse – arbejdsgang (2020)*
- *Arbejdsvejledning egenbetaling § 107 (oktober 2021)*
- *Ansøgningsskema om særlige ressourcer til enkeltpersoner*
- Brevskabeloner:
 - *Aktindsigtsbrev*
 - *Partshøring*
 - *Afslag generel (Nyansøgning – Afgørelse)*
 - *Bevilling fortsat (efter opfølgning)*
 - *Afgørelse – Direkte og indirekte udgifter § 96*
 - *§ 107 Afgørelse om egenbetaling*

Kommunen oplyser endvidere, at Netblanket anvendes til blandt andet samtykke og partsrepræsentation.

Frederikssund Kommunes fælles faglige grundlag for udredning, vurdering og afgørelse i voksenhandicapsager består af VUM 2.0, fagsystemet Cura, som understøtter førsteudgaven af VUM, en række arbejdsgangsbeskrivelser samt brevskabeloner og blanketter.

VUM og Cura

Ifølge kommunens selvevalueringen og interviews med mellemlidelsen og sagsbehandlerne anvender kommunen VUM 2.0 og de tilgange, der vægtes i denne, inklusiv Funktionsevneguiden. Det fremgår af den socialfaglige sagsgennemgang, at der er udarbejdet en VUM-udredning i alle sagerne.

Ifølge interview med mellemlidelsen er der endnu ikke fuld ensartethed i praksis for udredning, vurdering og afgørelse, ligesom der fortsat er et behov for implementering i forhold til anvendelsen de nye elementer i VUM 2.0. De interne udførere giver i interviewet udtryk for, at VUM-metodikken anvendes i alle sager, men at der er variation i, hvor grundigt udredningen er foretaget.

Arbejdsgange

Arbejdsgangene for sagsåbning, sagsoplysning, sagsvurdering og afgørelse viser relevante sagstrin i forbindelse med brug af it-systemet Cura med henvisninger, links og eksempler fra metodehåndbogen for VUM 2.0 og Funktionsevneguiden. Hertil fremgår en tydelig rolle- og ansvarsfordeling, henvisninger til relevant lovgrundlag og juridiske opmærksomhedspunkter som samtykke og notatpligt. Arbejdsgangene giver ikke sagsbehandlerne guidning i forhold til paragraf - og fasespecifikke sagstrin som, hvilke oplysninger det kan være relevant at indhente, hvem det kan være relevant at inddrage for at understøtte tværfagligheden, hvilke oplysninger skal borger og pårørende have, trin i forberedelse, gennemførelse og opfølgning på møder, tidsfrister eller juridiske opmærksomhedspunkter som værgemål og magtanvendelse.

Ifølge interview med mellemlidelsen og staben er arbejdsgangen udarbejdet med henblik på at understøtte ensartethed i brugen af Cura, som ikke understøtter metodikken i VUM. Arbejdsgangene er opdateret i forhold til VUM 2.0 i takt med at kommunen er overgået hertil. I interviewet med sagsbehandlerne gives der udtryk for, at arbejdsgangene er udarbejdet løbende af konsulent og at de efterfølgende er taget op på deres teammøder. Mellemlidelsen vurderer, at sagsbehandlerne kender arbejdsgangene, men at de anvendes i varierende grad.

Ifølge interview med mellemlidelsen og sagsbehandlerne anvendes *Arbejdsvejledning egenbetaling § 107 og § 107 Afgørelse om egenbetaling* af de sagsbehandlere, der arbejder med egenbetalingen.

Samlet peger taskforcens analyse på, at arbejdsgangene er kendte, men anvendes i varierende grad. Analysen peger yderligere på, at arbejdsgangene understøtter anvendelsen af Cura, den faglige kvalitet i relation til VUM 2.0, en tydelig rolle- og ansvarsfordeling, brug af relevant lovgrundlag og opmærksomhed på samtykke og notatpligt. Kommunen kan med fordel supplere arbejdsgangene med paragraf- og fasespecifikke tjeklister og tidsfrister samt juridiske opmærksomhedspunkter som værgemål og magtanvendelse.

Brevskabeloner

Det er ifølge interview med mellemlidelsen forskelligt, om sagsbehandlerne anvender brevskabelonerne. Ifølge interview med sagsbehandlerne kender og anvender de afgørelsesskabelonerne, som de tilpasser i forhold til den konkrete sag og den borger, der skal modtage afgørelsen.

Taskforcen gør opmærksom på, at klagevejledningen i afgørelsesskabelonerne bør rettes i overensstemmelse med Ankestyrelsens bemærkninger i bilag 3.

Ansøgningsskema om særlige ressourcer til enkeltpersoner

Ifølge interview med mellemlidelsen, sagsbehandlerne og udfører anvender udfører *Ansøgningsskema om særlige ressourcer til enkeltpersoner*, der sendes til udfører af sagsbehandler. Sagsbehandlerne og udfører vurderer, at skemaet fungerer hensigtsmæssigt og understøtter, at der bliver givet de oplysninger, der skal bruges for at vurderer, hvad de ekstra ressourcer skal anvendes til.

Det fremgår yderligere af interviews med sagsbehandlerne og udfører, at der i forbindelse med ansøgninger om ekstra ressourcer er en praksis for faglig visitation, hvor borgeren ikke bliver inddraget. Ifølge sagsbehandlerinterviewet betragtes bevillingen af ekstra ressourcer som en køber-leverandør-funktion, hvor det er leverandøren, der skal have flere ressourcer til at leverer det, borgeren har behov for. Der kan ifølge sagsbehandlerne være gode grunde til ikke at inddrage borgeren i forbindelse med bevilling af særlige ressourcer, hvorfor der tages stilling hertil i den enkelte sag. Sagsbehandlerne gør i interviewet opmærksom på, at de har behov for en tydelige praksis for, hvor overvejelserne om inddragelse af borgeren i disse sager skal noteres, så det er begrundet, hvorfor borgeren ikke er inddraget.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at ansøgningsskemaet er kendt og anvendt, men at ansøgninger om særlige ressourcer betragtes som et anliggende mellem myndighed og udfører, hvorfor borgeren ikke inddrages og afgørelsen ikke sendes til borger eller eventuelt værge, men til udfører. Kommunen kan med fordel have opmærksomhed på at dokumentere begrundelsen for ikke at inddrage borgeren i de sager, hvor det vurderes uhensigtsmæssigt samt at sende afgørelsen til borgeren eller evt. værge, da det er borger, der er part i sagen.

Inddragelse af relevante fagpersoner

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at kommunen har et relevant samarbejde med udførerne, der inddrages i udredningen af borgerenes behov for støtte og tilbud. Taskforcen vurderer yderligere, at kommunen med fordel kan være opmærksomme på at indhente oplysninger fra læger eller andre specialister, hvis der er tvivl om borgerens trivsel eller om, hvorvidt borgeren kan give samtykke.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen er ikke bekendt med, at kommunen har skriftlige retningslinjer for inddragelse af relevante fagpersoner på voksenhandicapområdet.

Det fremgår af selvevalueringen, at sagsbehandlerne i forbindelse med ansøgninger og opfølgninger for eksempel indhenter lægelige oplysninger, oplysninger fra relevante afdelinger og evt. andre.

Ifølge interview med mellemlidelsen har kommunen en fælles praksis for inddragelse af relevante fagpersoner i udredningen, hvilket de også sparrer om på tværs. Af interview med sagsbehandlerne fremgår det, at sagerne ofte er velbeskrevne, når de

får dem og det derfor fremgår af sagerne, hvilke fagpersoner det kan være relevant at inddrage. Ofte har borgerne selv en holdning til, hvem det kan være relevant at inddrage. Hertil kan pårørende, netværk, værge eller et andet tilbud fortælle, hvor borgeren følges, og så indhenter sagsbehandlerne information hos dem, hvis den mangler for sagen.

Det fremgår af den socialfaglige sagsgennemgang, at VUM-udredningen primært beror på oplysninger fra fagpersoner, i de tilbud borger modtager, og kun i mindre grad på oplysninger fra specialister og fra borgerne og pårørende.

Taskforcens analyse peger samlet på, at kommunen med fordel kan være opmærksomme på at indhente oplysninger fra læger eller andre specialister, hvis der er tvivl om borgerens trivsel i den indsats, der er bevilliget eller, hvis der er tvivl om, hvorvidt borgeren kan give samtykke.

Samarbejde med udfører i forbindelse med udredning, vurdering og afgørelse

Af selvevalueringen og interviews med mellemlidelsen og sagsbehandlerne fremgår det, at kommunen samarbejder med udfører i forbindelse med udredningen, hvis borgeren har en udfører, der kan bidrage i forhold til tildelingen af andre indsatser. Yderligere fremgår det, at udfører også bruges til socialpædagogisk udredning, når borger skal udredes til nyt tilbud og i forbindelse med ansøgninger om ekstra ressourcer, hvor udfører har specifikke kompetencer i forhold til målgruppen.

Ifølge interview med udfører inddrages de af myndighed i forbindelse med udredningen af både gamle og nye sager, hvor de udarbejder en pædagogisk faglig vurdering i relation til temaerne i VUM.

Det fremgår af den socialfaglige sagsgennemgang, at meget af sagsbehandlingen ses at bero på samarbejde med interne tilbud og deres oplysninger omkring borgeren.

Samlet tyder analysen på, at myndighed samarbejder med udfører i forbindelse med udredningen af borgerens behov for støtte.

Kvalitet

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at kommunen kan styrke sin praksis for udredning, vurdering og afgørelse på følgende områder:

- Stedlig og faglige kompetence og vejledning om frit valg
- Begrundelse i afgørelserne
- Anvendelse af offentliggjort praksis
- Oplysning af sagerne
- Opdatering af klagevejledning
- Overholdelse af sagsbehandlingsfrister og orientering af borgere om overskridelse af fristen.

Taskforcens begrundelser

Retlige mangler

Den juridiske sagsgennemgang viser, at der en eller flere retlige mangler i 13 ud af de i alt 18 gennemgåede sager. Der er følgende retlige mangler i de 13 sager:

- Fire af sagerne lider af kompetencemangel og i to af disse sager har kommunen ikke vejledt borgeren om frit valg ved bevilling af længerevarende botilbud efter servicelovens § 108.
- I 11 sager ud af 15, hvor det er relevant, er afgørelsen ikke tilstrækkeligt begrundet.
- Blandt de 18 sager er der eksempler på, at kommunen ikke har været opmærksom på at anvende offentliggjorte principmeddelelser i afgørelserne.
- Fire af de 18 sager er ikke tilstrækkeligt oplyste.

Der er i den juridisk sagsgennemgang ikke eksempler på retlige mangler i form af manglende partshøring eller eksempler på, at der er sat skøn under regel.

Helhedsvurdering i sagerne

I den juridiske sagsgennemgang er det vurderet, at kommunen ikke har foretaget en helhedsvurdering af borgerens samlede behov for hjælp og støtte i 12 sager. Der er i sagsgennemgangen også eksempler på, at kommunen har inddraget både relevante regler og praksis på de målte områder.

Sagsgennemgangen tyder på, at Frederikssund Kommune har en varierende praksis for at foretage en helhedsvurdering af borgerens samlede hjælpebehov.

Samtykke, fuldmagt og værgemål

Ifølge selvevalueringen og interview med mellemlidelsen og sagsbehandlerne har afdelingen en fast og fælles praksis for arbejdet med samtykke og fuldmagt. De er opmærksomme på at se dokumentation for fuldmagt og værgemål samt at indhente mundtligt eller skriftligt samtykke fra borger eller værge, når de indhenter nye oplysninger.

Sagsbehandlerne oplever, at de i afdelingen er meget opmærksomme på, om borgeren kan eller ikke kan give informeret samtykke. Der opleves dog uoverensstemmelse mellem Familieretshusets og Ankestyrelsens krav til værgemål, og sagsbehandlerne giver i interviewet udtryk for, at det er en udfordring, at der ikke kan ansøges om værgemål til unge, før tre måneder inden de fylder 18 år, idet det er ikke tidsnok, hvis der skal findes et botilbud.

Det fremgår af to sager i den socialfaglige sagsgennemgang, at borger er tilkendt værgemål og i de tilfælde sendes afgørelser til værge. Det er ikke muligt at se, hvem der har været indkaldt/inddraget på opfølgingsmøder eller andre møder, da indkaldelser, dagsorden og referater ikke anvendes. Således er kommunens samlede praksis i forbindelse med værgemål ikke tydelig, i de sager VISO har set.

Det fremgår af den juridiske sagsgennemgang, at det i fire af de 18 sager er uklart, om borgeren kan give informeret samtykke til sin bevilgede støtte og hjælp. I en sag har kommunen truffet afgørelse om optagelse på botilbud, hvor borgeren ikke kan give informeret samtykke til optagelse på et botilbud. I en anden sag om optagelse på botilbud er der ikke tilstrækkelige oplysninger om, hvorvidt borgeren kan give et informeret samtykke på grund af sin kognitive funktionsnedsættelse. I to sager har kommunen ikke undersøgt, om borgeren har behov for en værgebeskikkelse, for at kunne varetage sine interesser, på grund af sin kognitive funktionsnedsættelse.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at kommunen ikke har en fast praksis for arbejdet med samtykke og værgemål og at kommunen skal have øget opmærksomhed på, om borgeren kan udnytte sine partsrettigheder og give informeret samtykke, inden kommunen træffer afgørelser om støtte og hjælp til borgere med for eksempel væsentligt nedsat psykisk funktionsevne.

Skriftlig klagevejledning ved afslag

Det fremgår af den juridiske sagsgennemgang, at klagevejledningen i 12 sager med fuld eller delvis afslag ikke opfylder forvaltningslovens § 25, idet det ikke fremgår, hvordan klagefristen beregnes. I to af de 12 sager er der ikke givet klagevejledning, selvom der er tale om afgørelser, hvor der er givet afslag og, hvor en klagevejledning derfor er et krav.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at Frederikssund Kommune skal sikre sig en praksis, hvor det klart fremgår af klagevejledningen, hvordan klagefristen beregnes.

Sagsbehandlingsfrister

Kommunen har offentliggjorte sagsbehandlingsfrister for alle de målte områder med undtagelse af botilbud efter almenboliglovens § 105, stk. 2.

Den juridiske sagsgennemgang viser, at kommunen ikke overholder den offentliggjorte sagsbehandlingsfrist i ni af de 18 sager. Fristen er her overskredet med 1-43 uger. Frederikssund Kommune har i ingen af disse sager skriftligt orienteret borgeren om, hvornår borgeren kan forvente en afgørelse eller begrundet, hvorfor fristen er overskredet.

Ifølge interview med mellemlidelsen kender sagsbehandlerne sagsbehandlingsfristerne, men har været udfordret i forhold til at overholde dem. Ifølge interview med sagsbehandlerne er retningslinjen, at de skal skrive til borgerne, hvis de ikke overholder fristerne og, at de orienterer borgerne om fristerne på møder.

Taskforcens analyse tyder samlet på, at Frederikssund Kommune med fordel kan arbejde med at overholde sine sagsbehandlingsfrister. Kommunen har ikke en fast praksis for at oplyse borgeren skriftligt om årsagen til overskridelsen af sagsbehandlingsfristen og hvornår afgørelsen forventes, at kunne træffes.

Inddragelse af borgerne og netværk

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune ikke har en ensartet praksis for at inddrage borgeren og dennes netværk, eller for at dokumentere denne i udredningen og gennem mødereferater og dagsordner.

Taskforcens begrundelser

Ifølge selvevalueringen og interviews med mellemlidelsen og sagsbehandlerne afholder kommunen altid udredningssamtale med borger og eventuel væрге, ligesom borgerens nærmeste pårørende og netværk inddrages, hvis borgeren ønsker det. I kommunens mødeindkaldelsesbreve er der en standardsætning, hvoraf det fremgår, at borgeren er velkommen til at tage en pårørende med til mødet. Hvis borgeren ikke er med, sikrer sagsbehandlerne ifølge interviewet, at der deltager en repræsentant for borgeren. Ifølge interview med udfører er sagsbehandlerne generelt gode til at møde borgerne og at have fokus på deres ressourcer og ønsker.

Det fremgår af den socialfaglige sagsgennemgang, at møder kun i meget begrænset omfang er refererede. Det er derfor ikke muligt at se, hvordan der er samarbejdet direkte med borgerne eller om der sker samarbejde med borgernes familiære netværk i de tilfælde, hvor det kan være vanskeligt at inddrage borgerne direkte i samarbejdet. Ifølge den socialfaglige sagsgennemgang er afgørelserne til borgerne og til værgen formuleret i et let forståeligt sprog med afgørelse og begrundelse. Der tages højde for, hvad borgerens øvrige indsatser tilbyder og de muligheder borgeren i øvrigt har i afgørelserne.

Den juridisk sagsgennemgang af de 18 sager tyder på, at Frederikssund Kommune har en varierende praksis for, at inddrage borgeren, pårørende eller værgen i sagsbehandlingen. Vurderingen er baseret på, om det fremgår af sagens akter, at Frederikssund Kommune har inddraget og forholdt sig til borgerens og eventuelle pårørendes oplysninger og forhold, inden kommunen har truffet afgørelse i sagen. Der ses eksempler på sager, hvor borgeren har været inddraget. Ligeledes ses eksempler, hvor borger eller værgen ikke har været inviteret til møde, eller hvor kommunikationen om tildeling af støtte sker med ledelsen fra borgerens botilbud (jf. afsnit om Ansøgningskema om særlige ressourcer til enkeltpersoner tidligere i kapitlet)

Samlet tyder taskforcens analyse på, at Frederikssund Kommune inddrager borgeren og dennes netværk, men at der ikke er en ensartet praksis for denne inddragelse og dokumentationen heraf. Dette har betydning for borgerens mulighed for at medvirke til sagens behandling og bidrage med eget perspektiv, ønsker og drømme.

5 Handleplan og bestilling

Vurderingskriterier

- **Faglige retningslinjer.** Er der retningslinjer og anvendes der fælles metoder og redskaber i forbindelse med handleplaner og bestilling samt borgerens inddragelse heri?
- **Formål og mål.** Er det i handleplanerne klart beskrevet, hvad formålet og målet med indsatsen er, og om der er fokus på borgerens trivsel og udvikling?
- **Indsats og behov.** Afspejler den indsats, som borgeren tilbydes, borgerens behov?
- **Samarbejde med de sociale tilbud.** Hvordan samarbejdes med de sociale tilbud i forbindelse med visitation og bestilling?
- **Inddragelse.** Er borgerne aktivt involverede i udarbejdelsen af handleplanerne?

Resultatet af taskforcens analyse

Styrker

- **Faglige retningslinjer**
 - Kommunen har retningslinjer og en ensartet praksis for matchning og bestilling af indsats.
- **Formål og mål**
 - Kommunen udarbejder formål og mål for indsatsen i bestillingen til udfører.
- **Indsats og behov**
 - Frederikssund Kommune har en fast praksis for at understøtte, at indsatsen, som borgeren tilbydes, afspejler borgerens behov.
- **Samarbejde med de sociale tilbud**
 - Kommunen har et velfungerende samarbejde mellem myndighed og udfører i forbindelse med bestillingen og formulering af formål og mål.
- **Inddragelse**
 - Frederikssund Kommune inddrager borgeren i udarbejdelsen af mål.

Anbefalinger

- **Faglige retningslinjer**
 - Taskforcen anbefaler at kommunen udarbejder retningslinjer og etablerer en ensartet praksis for brug af handleplaner.

- **Inddragelse**

- Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune ensretter praksis for at dele formål og mål med borgeren for eksempel gennem handleplanen.

Kommunens egen vurdering

Kommunen angiver i selvevalueringen, at de i nogen grad samlet set arbejder hensigtsmæssigt med bestillinger og handleplaner. Det uddybes med, at der mangler sikkerhed for, at der er fælles praksis ift. handleplaner.

Taskforcens vurdering og begrundelser

Faglige retningslinjer

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at kommunen har en ensartet og hensigtsmæssig praksis for bestilling af indsatser, men at kommunen ikke har ensartede retningslinjer og en hensigtsmæssig praksis omkring tilbud og udarbejdelse af handleplaner.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen har modtaget følgende materiale om kommunens arbejde med handleplaner og bestilling:

- *Målgruppevurdering til socialt tilbud – Arbejdsgang (2020)*
- *Bestilling – arbejdsgang (2021)*
- *Handleplansbrev*
- *Hvor dokumenteres hvad i Cura – lommekort (december 2020)*

Bestilling

Det fremgår af *Bestilling – arbejdsgang*, at det er myndigheds ansvar at sende en bestilling til udfører, efter der er truffet afgørelse i sagen, hvorefter det er udførers opgave at levere indsatsen. Hvis der forud for bestillingen har været en målgruppeafklaring/match med udfører, indskrives konkrete aftaler fra denne i bestillingen.

Der gives i selvevalueringen, interview med mellemlidelsen, sagsbehandlerne og udfører udtryk for kendskab til og anvendelse af arbejdsgangen for bestilling og bestillingsskabelonen, som ligger i Cura. Ifølge interview med sagsbehandlerne er det fast praksis, at der sendes bestilling til udfører – også efter opfølgninger. Af interview med udfører fremgår det, at der er ved at være en fælles praksis vedrørende bestillingerne, som de modtager hurtigt ved nye indsatser og efter opfølgningerne.

Af den socialfaglige sagsgennemgang fremgår det, at *Bestilling - arbejdsgang* er det styringsdokument, myndighed anvender som aftaledokument med deres udfører. Praksis omkring bestilling ses dog ikke at være gældende i alle sager.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at kommunen har en ensartet og hensigtsmæssig praksis for bestilling af indsatser.

Handleplan

Dokumentet *Handleplansbrev* udgør en brevskebelon til § 141-handleplan. Brevet er stilet til borger med plads til oplysninger om indsatsformål, indsatsmål, start-slutdato, hvilken udfører der støtter borgeren i at opnå målene, uddrag af faglig vurdering samt koordineringsoplysninger.

Ifølge selvevalueringen og interviews med mellemlædelsen og sagsbehandlerne tilbydes borgerne systematisk en handleplan i kommunens afgørelsesbrev. Ifølge interviewet med sagsbehandlerne er det personafhængigt, om handleplanen tilbydes mundtligt i forbindelse med opfølgingsmødet. Sagsbehandlerne kender brevskebelonen til handleplanen og ville tage den i brug, hvis der var borgere, der vendte tilbage på tilbuddet, som de har fået i afgørelsen. Det oplever sagsbehandlerne at borgerne ikke gør.

Da der ikke sendes afgørelsesbrev ved opfølgninger, med mindre der er bevilliget helt ny indsats, tilbydes borgerne ikke systematisk handleplaner efter opfølgninger. Mellemlædelsen og sagsbehandlerne udtrykker i interviews tvivl om, hvorvidt deres praksis er hensigtsmæssig.

Af den socialfaglige sagsgennemgang fremgår det, at borgeren tilbydes handleplan igennem afgørelser, men at dette tilbud let forsvinder i de øvrige oplysninger. Det fremgår desuden, at der ikke udarbejdes handleplaner i forlængelse af tilbuddet i afgørelsen.

Det fremgår af den juridiske sagsgennemgang, at kommunen har tilbudt en handleplan i fem ud af de 10 sager, hvor det har været relevant. I de fem sager, hvor kommunen har tilbudt en handleplan, er der ikke udarbejdet en handleplan. I fire sager er der ikke oplysninger om, hvorfor der ikke er udarbejdet en handleplan. I én sag vil kommunen afvente med at udarbejde handleplanen, til borgeren er fyldt 18 år.

Samlet peger taskforcens analyse på, at der ikke er ensartede retningslinjer og en hensigtsmæssig praksis omkring tilbud og udarbejdelse af handleplaner. I det handleplanen ikke tilbydes tydeligt og separat, kan der sås tvivl om, hvorvidt kommunen faktisk lever op til kravet om at tilbyde en handleplan.

Formål og mål

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune har relevante redskaber og en systematisk praksis for at formulere formål og mål for indsatsen. Det har i

analyseperioden ikke været muligt at fremskaffe tilstrækkeligt sagsmateriale til at vurdere på kvaliteten af de formål og mål, der formuleres sammen med borgeren.

Taskforcens begrundelser

Formål og mål

Ifølge selvevalueringen udarbejder kommunen mål i overensstemmelse med SMART-metoden, dog mindre specifikke idet deres udfører udarbejder delmål til indsatsmålene sammen med borgeren, som efterfølgende fremgår af it-systemet.

Ifølge interview med sagsbehandlerne indeholder *Bestillingen* den faglige vurdering samt formål og mål. Der gives udtryk for, at der er forskellig praksis i forhold til, om målene sendes til borgeren. Af interview med mellemlidelsen fremgår det, at sagsbehandlerne har haft et kompetenceudviklingsforløb med henblik på formulering af formål og mål, men at det fortsat opleves som udfordrende og derfor er et tema, der drøftes meget i teamet.

Ifølge interview med udfører har sagsbehandlerne en systematisk praksis for at formulere mål for borgerene. Det kan ses af målene, at sagsbehandlerne har haft undervisning og der formuleres både vedligeholdende og udviklende mål for borgerene. Udfører vurderer, at der i forbindelse med de vedligeholdende mål kan arbejdes yderligere med at formulere nye mål frem for at videreføre de gamle.

Af den socialfaglige sagsgennemgang fremgår det, at sagsbehandlerne har relevante redskaber til at understøtte dem i arbejdet med mål. Det har i analyseperioden ikke været muligt at kunne fremskaffe tilstrækkeligt sagsmateriale til at vurdere konkret på kommunens praksis og kvaliteten af de formål og mål, der formuleres sammen med borgeren.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at kommunen har en systematisk praksis for at formulere formål og mål for indsatsen.

Indsats og behov

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune har en hensigtsmæssig arbejdsgang og praksis for at understøtte, at indsatsen, som borgeren tilbydes, afspejler borgerens behov. Praksis for begrundelsen for valg af indsats i sagerne kan dog yderligere ensartes.

Taskforcens begrundelser

Arbejdsgangen *Målgruppevurdering til socialt tilbud – Arbejdsgang* har til formål at sikre ensartet praksis omkring målgruppevurderingen til et socialt tilbud forud for bestillingen.

Ifølge interviews med mellemlidelsen og sagsbehandlerne finder sagsbehandlerne med afsæt i den samlede faglige vurdering relevante tilbud på Tilbudsportalen og

undersøger, om det er den rigtig målgruppe for eksempel gennem telefonsamtale med tilbuddet. De laver altid målgruppevurdering ved med samtykke fra borgeren at sende de relevante dokumenter til det potentielle tilbud. Herefter melder tilbuddet tilbage med en konkret matchning med beskrivelse af, hvad de kan tilbyde og hvad de kan gøre i forhold til den konkrete borger og dokumentation herfor.

Yderligere drøfter sagsbehandlerne mulige tilbud med hinanden og på teammøder, ligesom det kan drøftes på visitationsudvalget, hvor leder af driften deltager.

Når der er fundet et match, arrangeres der et for-besøg sammen med borgeren, hvor de hjælper borgeren med at stille spørgsmål. Udfører bekræfter i interviewet den beskrevne proces.

Det fremgår af den socialfaglige sagsgennemgang, at den samlede faglige vurdering giver et overordnet indblik i borgernes støttebehov og for flere af sagerne en begrundelse for valg af det tilbud, borgerne modtager. Vurdering af støttebehov og begrundelse for valg af indsats er dog i enkelte sager mangelfuld eller kunne være mere uddybende beskrevet.

Samlet peger taskforcens analyse på, at kommunen har en hensigtsmæssig arbejdsgang og praksis for at understøtte, at indsatsen, som borgeren tilbydes, afspejler borgerens behov. Begrundelsen for valg af indsats kan dog fremgå tydeligere af sagerne.

Samarbejde med de sociale tilbud

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at kommunen har en fast praksis for samarbejde med udfører i forbindelse med bestilling og udarbejdelse af formål og mål. Kommunen har dog ikke praksis for at udarbejde handleplaner.

Taskforcens begrundelser

Af dokumentet *Hvor dokumenteres hvad i Cura – lommekort* fremgår det, at udfører konkretiserer borgerens indsatsmål med delmål og at disse udfyldes efter SMART-målmotoden. Disse indeholder faglig metode/fremgangsmåde, borgers motivation og tidsramme for arbejdet med delmålet. Hertil dokumenteres og evalueres arbejdet med delmålene. Yderligere dokumenteres ændringer i borgerens adfærd eller funktionsniveau, der ikke relaterer sig til delmål under de seks aktivitets- og deltagelsestemaer i VUM 1.0. Hvis der på baggrund af observationer af ændringer hos borgeren er behov for at formulere et mål for borgeren, skal der oprettes et delmål.

Det fremgår af interview med udfører, at de kender og anvender lommekortet, og har haft en workshop derom. Lommekortet er printet og hænger på kontorerne.

Ifølge selvevalueringen og interviews med mellemlidelsen, sagsbehandlerne og udfører samarbejder sagsbehandlere og udfører om en fælles forståelse af målene i bestillingen. Udfører udarbejder delmål til indsatsmålene sammen med borgeren, som

efterfølgende fremgår af it-systemet. Ifølge udfører er målene ofte formuleret, så det er muligt for udfører at formulere delmål sammen med borgerne og der opleves lydhørhed fra myndighed i forhold til målformuleringerne.

Ifølge interviewet oplever udfører, at de og myndighed er blevet meget bedre til at tale sammen om opgaven og at myndighed er gode til at spørge dem, hvis der er noget, de er i tvivl om. Blandt andet oplever udfører, at sagsbehandlerne beder dem om hjælp til at formulere målene.

Af interviewet med udfører fremgår det, at hjemmevejlederteamet og alle sagsbehandlerne har møder sammen fire gange om året, hvor de drøfter temaer som borgerens økonomi, pasning af kæledyr og kørsel med borgerne. Møderne bidrager til en fælles forståelse og understøtter, at der bliver taget kontakt begge veje.

Taskforcens analyse tyder samlet på, at kommunen har et velfungerende samarbejde mellem myndighed og udfører i forbindelse med bestillingen og formulering af formål og mål.

Inddragelse

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune inddrager borgeren i udarbejdelsen af mål, men at praksis i forhold til at have fælles mål med borgeren ikke er ens, idet der ikke er praksis for udarbejdelse af handleplan.

Taskforcens begrundelser

Ifølge selvevalueringen inddrages borgeren i udarbejdelsen af formål og mål på møder, hvor netværket også inddrages, hvis de deltager. Ifølge interview med mellemlidelsen udarbejdes der ikke formål og mål for indsatsen uden, at der er dialog med borgeren. Ifølge interview med sagsbehandlerne udarbejdes formål og mål sammen med borgeren for eksempel på opfølgingsmøder, når de har snakket sig frem til, hvad de skal. Herefter snakker de med borgeren om, hvad de konkrete mål skal være. Ved opfølgninger gøres det sammen med udfører, der i interviewet bekræfter at målene udarbejdes sammen med borgeren og at de tager udgangspunkt i borgerens ønsker. Ifølge udfører kan der fortsat arbejdes med, at målene formuleres i et sprog, som borgeren kan forstå og genkende sig selv i.

6 Opfølgning på indsatsen

Vurderingskriterier

- **Faglige retningslinjer.** Er der retningslinjer og anvendes der fælles metoder og redskaber i opfølgningen på indsatsen over for den enkelte borger?
- **Formål og mål.** Tager opfølgningen afsæt i formålet og målene med indsatsen?
- **Indsats og behov.** Sker der en løbende opfølgning på, om indsatsen fortsat tjener sit formål, eller om den skal ændres eller ophøre?
- **Inddragelse.** Er borgeren, relevante fagpersoner og borgerens netværk inddraget i opfølgningen?

Resultatet af taskforcens analyse

Styrker

- **Faglige retningslinjer**
 - Frederikssund Kommune har retningslinjer og metoder til opfølgningen på indsatsen.
- **Formål og mål**
 - Kommunen tager i opfølgningen udgangspunkt i formålet og målene med indsatsen.
- **Indsats og behov**
 - Kommunen tager ved opfølgning stilling til om indsatsen fortsat tjener sit formål, eller om den skal ændres eller ophøre.
- **Inddragelse**
 - Kommunen inddrager borgeren, relevante fagpersoner og borgrens netværk i opfølgningen.

Anbefalinger

- **Faglige retningslinjer**
 - Det anbefales, at kommunen sætter fokus på at overholde retningslinjerne for opfølgningsfrekvensen.
 - Kommunen kan med fordel sikre tydelig dokumentation af opfølgningen.
- **Inddragelse**
 - At kommunen understøtter borgerinddragelsen yderligere gennem brug af dagsordner og mødereferater.

Kommunens egen vurdering

Kommunen angiver i selvevalueringen, at de i nogen grad arbejder hensigtsmæssigt med opfølgning på indsatsen, idet de er udfordret på opfølgningsskademien.

Taskforcens vurdering og begrundelser

Faglige retningslinjer

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune har opdaterede og kendte retningslinjer og redskaber til opfølgningen. Frederikssund Kommune kan dog ikke leve op til deres målsætning omkring hyppigheden af opfølgning for de enkelte foranstaltninger og dokumentationen af opfølgningen er ikke tydelig.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen har modtaget følgende materiale om kommunens opfølgning:

- *Bevillingskompetence i Myndighed* (april 2021)
- *Opfølgning – arbejdsgang* (marts 2021)

Opfølgningsfrekvens

Afdelingens opfølgningsfrekvens i forhold til de enkelte paragraffer i serviceloven fremgår af *Bevillingskompetence i Myndighed*. Ifølge interviews med mellemlidelsen og sagsbehandlerne kender sagsbehandlerne både arbejdsgangen og kadencen for opfølgningerne, men er grundet tidspress udfordrede på at leve op til den.

Ifølge interview med udfører er der en tilstrækkelig og hensigtsmæssig arbejdsgangsbeskrivelse for opfølgningen, men opfølgningsskademien overholdes ikke grundet arbejdspress hos sagsbehandlerne. Ifølge sagsbehandlerne følger de op, når de kan se, at der er behov derfor eller de modtager en henvendelse fra udfører, hvilket opleves som fagligt utilfredsstillende. Udfører oplever det ifølge interviewet som frustrerende, idet de på baggrund af adviseringer i Cura forbereder opfølgninger, der ikke bliver gennemført.

Ifølge interview med mellemlidelsen og sagsbehandlerne, er det et erkendt problem, at sagsbehandlerne ikke kan leve op til retningslinjerne for opfølgningsfrekvensen. Mellemlidelsen støtter sagsbehandlerne i prioriteringen af, hvilke opfølgninger der skal være særlig opmærksomhed på.

Status

Af dokumentet *Opfølgning – arbejdsgang* fremgår der en tydelig ansvars- og rollefordeling mellem myndighed og udfører i forbindelse med opfølgningen og forberedelsen heraf. Det fremgår, at udfører forud for opfølgningen skal udarbejde og sende en status i forhold til indsatsmålene i bestillingen.

Ifølge selvevalueringen og interview med mellemlidelsen, sagsbehandlerne og udfører anmoder sagsbehandler udfører om status senest 14 dage før opfølgningen og udfører deltager på opfølgningsmødet. Der anvendes statusskabeloner i Cura.

Af den socialfaglige sagsgennemgang fremgår det, at der er i flere sager er modtaget en statusbeskrivelse fra botilbuddet op til opfølgningen, mens det i et tilfælde ikke ses statusbeskrivelse forud før opfølgningen.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at kommunen har praksis for at anvende statusbeskrivelser forud for opfølgningerne.

Dokumentation af opfølgningerne

Opfølgningen dokumenteres ifølge *Opfølgning – arbejdsgang* i Cura inden fem hverdage efter opfølgningsmødet. Ved administrative opfølgninger sendes et brev til borgeren om, at opfølgning er gennemført samt om udfaldet heraf. Hertil indeholder dokumentet *Opfølgning – arbejdsgang* en detaljeret beskrivelse af processen samt de tilhørende arbejds gange i Cura.

Ifølge interview med sagsbehandlerne er der i Cura et opfølgningskort, der udgør en formaliseret ramme omkring opfølgningerne. I opfølgningskortet registreres, hvad borgeren giver udtryk for, hvad udfører vurderer og hvad der er sagsbehandlers bemærkninger på baggrund af opfølgningen.

Det fremgår af den juridiske sagsgennemgang, at der blandt de ni sager, hvor opfølgning er relevant, fremgår oplysninger om opfølgning i fire sager, mens der ikke er oplysninger om opfølgning i de resterende fem sager.

Den socialfaglige sagsgennemgang viser, at der følges op på indsatserne i flere af sagerne. Der er eksempler på sager, hvor der er fulgt kontinuerligt op hvert 2. år siden 2011. I én af disse sager ses en relativ fast procedure, hvor der modtages statusbeskrivelse fra borgerens dag- og botilbud, hvorpå der gennemføres et møde. Sagsbehandler sender efterfølgende en kvittering for et godt møde og de fremadrettede indsatsmål til borger. Siden 2016 sendes der også en bestilling til bo- og dagtilbud efter opfølgningen. Der er også eksempler på sager, hvor det ikke er muligt at se kommunens praksis, hvad angår selve opfølgningsmødet

Samlet tyder taskforcens analyse på, at Frederikssund Kommune har retningslinjer på området, men ikke anvender en ensartet metode for opfølgning og ikke har en fast praksis for at notere oplysninger om opfølgning i deres sager.

Formål og mål

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at kommunens opfølgning tager afsæt i formålet og målet med indsatsen, men at vurderingen af arbejdet med målene ikke dokumenteres tydeligt i sagerne.

Taskforcens begrundelser

Det fremgår af dokumentet *Opfølgning – arbejdsgang*, at udfører forud for opfølgningen skal udarbejde og sende en status i forhold til indsatsmålene i bestillingen. Yderligere fremgår det, at sagsbehandleren blandt andet skal evaluere på, om indsatsen medvirker til at opfylde indsatsformålet og indsatsmålene, herunder i hvilket omfang målene er nået samt om målene fortsat er relevante i forhold til indsatsformålet.

Ifølge interview med udfører bruges status, der tager udgangspunkt i målene som dagsorden for opfølgningsmøder, hvor der følges op på målene. Ifølge interview med mellemlidelsen og sagsbehandlerne følger de op på målene, når de laver opfølgninger, herunder hvor langt borgeren er i forhold til målene, om de skal justeres eller om der skal laves nye mål. Borgerne oplever ifølge interviews, at deres mål bliver drøftet på opfølgningsmøderne.

Ifølge den socialfaglige sagsgennemgang er det ikke tydeligt at se sagsbehandlers vurdering af, hvordan der er arbejdet med målene, i den tid der er gået, idet dokumentationen heraf ikke er tydeligt beskrevet i sagerne.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at opfølgningen på borgerens indsats foregår med afsæt i borgerens mål, men at sagsbehandleres vurderingen af arbejdet med målene ikke dokumenteres tydeligt i sagerne.

Indsats og behov

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune, når de gennemfører opfølgning, er opmærksom på, om indsatsen fortsat tjener sit formål og vurderer, om den skal ændres eller ophøre. Der er dog ikke tydelig dokumentation i sagerne for sagsbehandlers vurdering af tilbuddenes indsatser eller vurdering i forhold til det personrettede tilsyn.

Taskforcens begrundelser

Ifølge dokumentet *Opfølgning – arbejdsgang* foretager sagsbehandler opfølgning på borgerens funktionsevneniveau og opdaterer udredningen.

I følge interview med sagsbehandlerne vurderer de borgerens udvikling og trivsel på opfølgningsmødet og efterfølgende, om indsatsen tjener sit formål og er den rette i forhold til borgers støttebehov. Ifølge interview med udfører er der på opfølgningsmødet fokus på borgerens trivsel. I følge interview med borgerne følges der op på deres indsatser gennem møder, hvor de parter, der yder en indsats til borgeren, deltager.

Ifølge interview med mellemlidelsen og sagsbehandlerne er det praksis, at der udfærdiges ny afgørelse og bestilling, hvis opfølgningen viser, at målene er nået eller der skal tilføjes nye mål. Ifølge interview med udfører opdateres de relevante dele i Cura, når der træffes nye afgørelser på baggrund af en opfølgning.

Det fremgår af den socialfaglige sagsgennemgang, at kommunen følger op på borgernes situation og indsats og at sagsbehandler handler på de ansøgninger, der rejses i forbindelse med opfølgningen. Sagsbehandlerne træffer afgørelser i relation hertil, ligesom der ses sager, hvor VUM opdateres efter et opfølgningsmøde og der sendes en afgørelse til borgeren for eksempel med beslutning om at borgers tilbud fortsætter.

Ifølge interview med udfører er opfølgningen på mødet for deres vedkommende et sagsnotat i Cura og en ny bestilling med nye mål og en beskrivelse af, hvad mødet er resulteret i. Hvis der skal ændres i indsatsen, sendes afgørelsen til borger og evt. værge. Der sendes ikke referat af mødet til borger eller værge og udfører.

I følge den socialfaglige sagsgennemgang anvender kommunen ikke referater som tilbagemelding til borgeren, ligesom dokumentationen af selve opfølgningen ikke er tydeligt beskrevet. Det er således ikke tydeligt, at se sagsbehandlers vurdering af tilbuddenes indsats eller vurdering i forhold til det personrettede tilsyn. Når det udelukkende er borgers mål eller en afgørelse med den samlede faglige vurdering, der udgør tilbagemeldingen på opfølgningen, er det ikke tilstrækkeligt tydeligt, hvad sagsbehandler har lagt vægt på i beslutningen om, at en indsats fortsætter. Yderligere er det ikke tydeligt dokumenteret, hvordan sagsbehandler forholder sig til indsatsen i relation til målene. Der er ikke dokumentation for det personrettede tilsyn og det er derfor ikke klart, om sagsbehandler ser borgerne og vurderer borgernes trivsel i forbindelse med opfølgningen.

Samlet tyder taskforcens analyse på, at kommunen ved opfølgninger har fokus på borgerens behov og om indsatsen afspejler dette. Der er dog ikke tydelig dokumentation for sagsbehandlers vurdering af tilbuddenes indsats eller vurdering i forhold til det personrettede tilsyn.

Inddragelse

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune i høj grad inddrager borgeren i opfølgningen, men at inddragelsen kunne understøttes yderligere ved, at der forud for mødet sendes dagsorden og efterfølgende korte referater af mødet.

Taskforcens begrundelser

Arbejdsgangen *Opfølgning – arbejdsgang* guider sagsbehandler gennem gennemførelsen af borgersamtalen i forbindelse med opfølgningen, herunder hvordan borger alt efter funktionsniveau kan inddrages i vurderingen af funktionsevnen, den ønskede effekt af indsatsen og genovervejelsen af formål, mål og delmål.

Ifølge selvevalueringen og interview med mellemlidelsen og sagsbehandlerne inddrager kommunen borgeren i opfølgningen ved, at denne deltager på opfølgningsmødet i det omfang borgeren formår. Ifølge interviews med borgerne er sagsbehandlerne optaget af at tilpasse opfølgningsmødet efter borgerens behov.

Borgerne oplever, at der er opmærksomhed på, hvad der kan være tryghedsskabende for borgeren under mødet.

Ifølge interviews med mellemlidelsen og sagsbehandlerne deltager væge og partsrepræsentant også i opfølgingsmøde. Borgerens netværk deltager ofte og er altid inviteret med, hvis borgeren ønsker det. I så fald aftales det, hvem der inviterer. Ifølge interview med udfører bestemmer borger, hvem der skal inviteres med til opfølgingsmødet og så inviterer borger hjulpet af pædagogerne eller sagsbehandler dem.

Ifølge sagsbehandlerne og udfører holdes der så vidt muligt fælles opfølgning med borgerens tilbud – fx dagtilbud og botilbud, hvis borgeren ønsker det. Her er det sagsbehandler der inviterer. Yderligere kan botilbuddet have ønsker til, hvem de gerne vil have med og det kan også være det professionelle netværk alt efter, hvem der er relevante på det enkelte møde så som psykiater eller neurolog.

Ifølge arbejdsgangen *Opfølgning – arbejdsgang* skal der sendes brev til borger og udfører forud for opfølgingsmødet. Ifølge interview med sagsbehandlerne anvendes mødeindkaldelse til opfølgingsmøder hos nogle, mens andre lader udfører om formidling af mødeafholdelse.

Ifølge mellemlidelsen har kommunen skabeloner til dagsordner og referater i kommunens ESDH-system. Ifølge interview med sagsbehandlerne har de kendskab til skabelonerne, men flere har udarbejdet deres egne, som de anvender som disposition for, hvad der skal gennemgås på møderne.

Ifølge den socialfaglige sagsgennemgang er det ikke muligt at se, hvem der har været indkaldt og inddraget på opfølgingsmøder eller andre møder, da indkaldelser, dagsorden og referater ikke anvendes. Ifølge borgerinterview og interview med udfører er der ikke mødeindkaldelse og dagsorden til opfølgingsmøder ligesom der ikke ses referater herfra. Udfører vurderer, at det kunne forbedre kvaliteten af opfølgningen, hvis borgere og pårørende modtog dagsorden forud for opfølgingsmødet, så de havde mulighed for at forberede borgeren på, hvad der spørges ind til på mødet. For nogle borgere kan det skabe tryghed.

Samlet peger taskforcens analyse på, at borgeren og dennes netværk inddrages i opfølgningen, men at dette ikke dokumenteres tydeligt.

Indkaldelsesbrev med dagsorden vil kunne understøtte, at sagsbehandler husker alle de emner, man skal omkring til for eksempel et opfølgingsmøde. Hvis skabelonen indeholder et felt, der handler om mødets tilrettelæggelse og forventninger til borgeren, kan det understøtte borgerinddragelsen. Ligeledes kan en tydelig skitse af, hvad der skal ske på et opfølgingsmøde og formålet hermed, understøtte, at formål og emner til drøftelse er afstemt borgers eller pårørendes behov, perspektiv eller ønsker.

Yderligere vil det understøtte inddragelsen, at borgeren modtager korte referater af mødet, så borgeren kan holde fast i, hvilke aftaler der blev indgået på mødet.

7 Helhed og sammenhæng

Vurderingskriterier

- **Tværfagligt samarbejde.** Er det beskrevet, hvordan der samarbejdes på tværs af fagligheder, fagområder og forvaltninger, så der sikres en sammenhængende og helhedsorienteret sagsbehandling og indsats for borgeren?
- **Roller og ansvar.** Er der klarhed om roller og ansvar på tværs af fagområder og er disse formidlede og kendte?
- **Inddragelse.** Hvordan inddrages borgeren og borgerens netværk i sager, der håndteres på tværs af fagområder?

Resultatet af taskforcens analyse

Styrker

- **Tværfagligt samarbejde**
 - Frederikssund Kommune har etableret formelle samarbejdsfora mellem voksenhandicapområdet og børne- og familieområdet samt beskæftigelsesområdet.
 - Frederikssund Kommune har fast praksis for at afholde månedlige ungekoordineringsmøder vedrørende overdragelse af sager i forbindelse med overgangen fra barn til voksen.
 - Med det fælles fagsystem Cura kan kommunens sagsbehandlere tilgå sagsoplysninger på tværs af afdelinger, hvilket understøtter en sammenhængende og helhedsorienteret sagsbehandling.
- **Inddragelse**
 - Frederikssund Kommune har en fast praksis for at inddrage den unge i samarbejdet omkring overgangen fra barn til voksen.

Anbefalinger

- **Tværfagligt samarbejde**
 - Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune styrker samarbejdet mellem voksenhandicapområdet, beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet yderligere, fx ved at udarbejde fælles procedurer for håndteringen af det tværfaglige samarbejde.
 - Taskforcen anbefaler, at kommunen styrker de tværfaglige mødefora, der retter sig mod samarbejdet i sager, der kræver en tværfaglig indsats.

- Det er taskforcens anbefaling, at Frederikssund Kommune udvikler og anvender et fælles overblik over de unge, som forventes at overgå til voksenområdet over en given periode.
 - Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune udarbejder en procedure vedrørende samarbejdet omkring overgangen fra barn til voksen, der også indeholder retningslinjer for mødet med den unge og dennes netværk.
 - Det er taskforcens anbefaling, at Frederikssund Kommune styrker brugen af Cura til understøttelse af det tværfaglige samarbejde.
- **Roller og ansvar**
 - Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune tydeliggør rolle- og ansvarsfordelingen imellem voksenhandicapområdet og dets samarbejdspartnere.
 - Det er taskforcens anbefaling, at Frederikssund Kommune indfører fælles beslutningsreferater i forbindelse med det tværfaglig samarbejde.
- **Inddragelse**
 - Det er taskforcens anbefaling, at Frederikssund Kommune prioriterer at sikre en ensartet praksis omkring inddragelse af borgere og deres relevante netværk i det tværfaglige arbejde.

Kommunens egen vurdering

Kommunen angiver i selvevalueringen, at Afdeling for Voksenstøtte i nogen grad arbejder hensigtsmæssigt med overgangen fra barn til voksen, ud fra de præmisser de får fra familieområdet. Dog vurderer de selv, at der mangler ensartede retningslinjer for Afdeling for Voksenstøttes deltagelse i overgangsarbejdet, og der er usikkerhed om, hvem i kommunen har det primære ansvar i overgangssager.

I forhold til helhed og sammenhæng i øvrigt, vurderer kommunen ligeledes, at de i nogen grad arbejder hensigtsmæssigt. Dog bemærker kommunen, at der på grund af kommunens organisering, hvor "lette" sager håndteres af henholdsvis Rådgivningshuset og Ungekontakten, der begge hører under beskæftigelsesområdet, er mindre behov for at samarbejde med fx jobcentret.

Taskforcens vurdering og begrundelser

Tværfagligt samarbejde

Taskforcens vurdering

Der er etableret formelle samarbejdsfora i forhold til samarbejdet imellem Afdeling for Voksenstøtte og Rådgivningshuset samt Ungekontakten (herefter kaldet 'beskæftigelsesområdet'), samt voksenstøtte og børne- og familieområdet, og dette

understøttes i nogen grad af skabeloner og arbejdsgangsbeskrivelser. Særligt med hensyn til overgangen fra barn til voksen er der en veludbygget værktøjskasse. Det tværfaglige samarbejde mellem voksenstøtte, beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet understøttes af det fælles fagsystem Cura, hvorigennem sagsbehandlere på forskellige områder kan dele oplysninger om sagsbehandlingen imellem sig, men dette fungerer ikke optimalt.

Taskforcen vurderer, at samarbejdet på tværs af områder i nogen grad lykkedes, men det er samtidig taskforcens vurdering, at der mangler en fælles systematisk tilgang. Om samarbejdet fungerer, afhænger oftere af personlige relationer og fysisk placering. I mange tilfælde er de tværfaglige forløb kendetegnet ved parallelle eller på hinanden følgende forløb snarere end reelt samarbejde.

Nærmere beskrevne samarbejdsaftaler, etablering af samarbejdsfora samt faste møder i alle snitflader og fælles arbejdsgangsbeskrivelser vil kunne løfte det tværfaglige samarbejde til gavn for borgere og kommunen. Større kendskab til mulighederne samarbejde i Cura, blandt de af sagsbehandlerne som anvender systemet, vil ligeledes styrke samarbejdet på tværs af sektorer og hjælpe til at sikre, at der bliver foretaget en helhedsvurdering af borgerens samlede støttebehov.

Taskforcens begrundelser

Beskæftigelsesområdet

Taskforcen har modtaget følgende materiale vedrørende samarbejdet med beskæftigelsesområdet:

- *Arbejdsgang vedrørende servicelovens tilbud som Voksenstøtte og Rehabilitering bevilger.*
- *Eksempel på dagsorden for Myndighedsforum*
- *Arbejdsgang for opsætning af filtre i myndighed*

Den fremsendte arbejdsgangsbeskrivelse beskriver bevillingskompetencer og -forudsætninger. Her kan sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet se, hvornår og hvordan de skal henvende sig til Afdeling for Voksenstøtte, hvis en borger efterspørger mere støtte, end de selvstændigt kan bevilge. *Arbejdsgang for opsætning af filtre i myndighed* understøtter koordinering og helhed omkring borgeren i Cura. Her kan sagsbehandlerne se planlagte opgaver og borgerbesøg samt planlagte indsatser, møder og besøg hos borgeren på tværs af hele Rådgivningshuset.

Det fremgår af kommunens selvevaluering, at der er forholdsmæssigt få sager, hvor der er behov for samarbejde på tværs af Afdeling for Voksenstøtte og beskæftigelsesområdet grundet opgavefordelingen imellem dem.

Interviewet med sagsbehandlerne bekræfter, at det er sjældent, at man arbejder sammen med beskæftigelsesområdet. Når det er relevant, er det fx Ungekontakts opgave at vejlede borgeren og tage kontakt til Afdeling for Voksenstøtte jævnfør *Arbejdsgang vedrørende servicelovens tilbud som Voksenstøtte og Rehabilitering bevilger*, hvis der er behov for yderligere foranstaltninger.

I tilfælde hvor samarbejde er nødvendigt, giver sagsbehandlerne og mellemlidelsen i Afdeling for Voksenstøtte indtryk af, at det kan være svært at arbejde sammen med beskæftigelsesområdet. Det bekræftes i interviewet med de interne samarbejdspartnere, som savner bedre kendskab til kollegerne i Afdeling for Voksenstøtte og de indsatser de kan tilbyde, således de ikke kommer til at sætte borgerne noget i udsigt, de ikke kan få. Derfor er det et ønske fra beskæftigelsesområdet, at der bliver indført fælles arbejdsgange og faste mødefora, så samarbejdet bliver mere systematisk. Der er dog generel konsensus om, at samarbejdet med beskæftigelsesområdet henover tid er blevet forbedret.

Interviewet med mellemlidelsen bekræfter, at der ikke findes nedskrevne retningslinjer for overdragelse af sager/borgere – fx borgere, som samtidigt har behov for beskyttet beskæftigelse og et botilbud.

Interviewet med den øverste ledelse indikerer, at der er en ambition om at identificere snitflader og etablere fælles mødefora samt arbejdsgange på tværs af afdelinger og sektorer.

Den juridiske sags gennemgang viser, at Frederikssund har en uens praksis med hensyn til at foretage en helhedsvurdering af borgerens samlede behov. Frederikssund Kommune bør være opmærksom på altid at foretage en helhedsorienteret sagsbehandling, hvor borgerens samlede støttebehov skal vurderes.

Samlet set viser taskforcens analyse, at der er rum til forbedring af samarbejdet imellem Afdeling for Voksenstøtte og beskæftigelsesområdet. Frederikssund Kommune kan med fordel arbejde sammen med beskæftigelsesområdet om at udarbejde en samarbejdsaftale samt opdatere og etablere fælles arbejdsgange og mødefora, der understøtter det gode samarbejde og sikrer, at borgerens samlede støttebehov vurderes.

Sundhedsområdet

Frederikssund Kommune skriver i den materialeliste, de har fremsendt til taskforcen, at der ikke findes nedskrevne retningslinjer for samarbejdet imellem voksenhandicapområdet og sundhedsområdet. Der findes ligeledes ikke faste mødefora imellem Afdeling for Voksenstøtte og sundhedsområdet.

Af kommunens selvevaluering fremgår det, at samarbejdet imellem afdelingerne er godt, hvilket understøttes af, at de til dagligt sidder på samme fysiske adresse. Samarbejdet understøttes endvidere af det fælles fagsystem Cura, som gør det muligt for sagsbehandlerne at dele oplysninger om individuelle borgere på tværs af sektorer.

Afdelingerne har desuden et godt kendskab til hinandens arbejdsområder og kompetencer, idet de organisatorisk tidligere var en del af samme fagcenter før organisationsændringen. De to afdelinger arbejder hyppigt sammen, og kommunen er opmærksom på at sikre ensartet praksis i de sager, hvor der er brug for begge afdelingers fagligheder.

Interviewet med sagsbehandlerne, mellemlidelsen og interne samarbejdspartnere indikerer, at det daglige samarbejde er velfungerende. Den fysiske nærhed, som gør

det muligt løbende at spørge hinanden til råds og køre parløb i det daglige arbejde, har meget at sige i forhold til dette. Der arbejdes i nogen udstrækning med at lave fælles afgørelser, men dette arbejde besværliggøres af, at voksenstøttes udredningsarbejde ofte tager længere tid. I tilfælde, hvor Afdeling for Voksenstøtte skal bruge væsentligt længere tid på sagsbehandlingen, og en fælles afgørelse derfor er uhensigtsmæssig af hensyn til borgeren, forsøger man i størst muligt omfang at koordinere afgørelserne.

Det gode samarbejde understøttes af et fælles IT-system Cura, hvor der er mulighed for at orientere sig i fx afgørelser. Interviewet med mellemlidelsen indikerer dog, at manglende rutine og kendskab til korrekt brug af systemets funktioner betyder, at Curas potentiale ikke udnyttes fuldt ud.

Herudover fremgår det af interviewet med sagsbehandlerne og interne samarbejdspartnere, at der kan være tvivl mellem sagsbehandlere og visitatorer om, hvorvidt den ansøgt støtte skal ydes som personlig hjælp og pleje eller som socialpædagogisk bistand. Emnet er kendt og diskuteret inden for forvaltningen, men der mangler tydeligere retningslinjer omkring det.

Samlet set viser analysen, at der er et godt samarbejde imellem voksenhandicapområdet og sundhedsområdet. Frederikssund Kommune bør prioritere at udarbejde en samarbejdsaftale samt etablere fælles arbejdsgrupper og faste mødefora, der understøtter det gode samarbejde. Endvidere kan kommunen med fordel arbejde med at styrke sagsbehandlerne brug af Cura.

Overgang fra barn til voksen

Taskforcen har modtaget følgende materiale om overgangen fra barn til voksen:

- *Arbejdsgruppe – Ungekoordineringsmøder*
- *Skabelon – Overgangssags-møde*
- *Dagsordensskabelon – Ungekoordineringsmøder*
- *Arbejdsgruppe – Servicelovens §19a*
- *Skabelon – §19a overgangssags-møde*

Frederikssund Kommune har skriftlige retningslinjer for, hvordan det interne arbejde med overgangen fra barn til voksen skal foregå i form af arbejdsgruppebeskrivelser, der understøttes af både overgangssags-skabeloner og *Dagsordensskabelon – Ungekoordineringsmøder*. På baggrund af dateringerne på disse dokumenter er det taskforcens vurdering, at dokumenterne er opdaterede.

Det fremgår af arbejdsgruppebeskrivelserne og kommunens selvevaluering, at der afholdes månedlige ungekoordineringsmøder og kvartalsvise §19a (Serviceloven) koordineringsmøder. På disse møder drøftes ungesager internt i kommunen i forhold til, hvad der er af forventninger til behov og støtte, når/efter den unge fylder 18 år.

Interviewet med sagsbehandlerne indikerer, at kvaliteten af samarbejdet med familieafdelingen er personafhængigt. Oftest modtager Afdeling for Voksenstøtte overdragelsessager rettidigt, men mange sager overdrages først kort før den unge fylder 18 år. Der kan desuden være stor forskel på, hvor meget materiale, der følger

med i individuelle overdragelsessager. Derfor kan det være svært for sagsbehandlerne i Afdelingen for Voksenstøtte at vurdere, om de har modtaget alt, der er relevant om en konkret ung borger.

Det fremgår endvidere af interviewet med sagsbehandlerne, at overdragelsessagerne kan være udfordrende og konfliktfyldte. Der savnes klare aftaler om, hvilke oplysninger der skal overleveres, og en mere systematisk tilgang til samarbejdet. Selvom der findes nogle retningslinjer og arbejdsgange for overleveringen, er det uklart, om de bliver fulgt. Desuden er den fysiske afstand imellem de to organisatoriske enheder en hindring for et tæt samarbejde.

Interviewet med familieafdelingen antyder, at samarbejdet med voksenstøtte er meget personafhængigt. Familieafdelingen oplever endvidere, at samarbejdet udfordres af, at man mangler viden om hinandens områder og kompetencer samt den fysiske afstand. Imidlertid oplever familieafdelingen, at man i Afdeling for Voksenstøtte er gode til at spørge ind til, hvis der mangler materialer i forbindelse med overleveringen af sager til voksenhandicapområdet.

Interviewene med mellemleder og med interne samarbejdspartnere bekræfter, at der holdes ungekoordineringsmøder én gang om måneden, hvortil ovennævnte skabeloner og dagsordener benyttes, og hvor ledere fra familieafdelingen, beskæftigelse og Afdeling for Voksenstøtte deltager. Ligeledes bekræftes det, at det kan variere med hensyn til, om de unges sager kommer med på møderne til rette tid.

Interviewet med den øverste ledelse peger på, at der er behov for at etablere et fast ledelsesfora på tværs af voksenstøtteområdet og børne- og familieområdet, der sikrer kvaliteten af både sagsbehandlingen på tværs af Afdelingen for Voksenstøtte og børne- og familieområdet og af de indsatser borgerne tilbydes i overgangsfasen.

I den socialfaglige sagsgennemgang vurderes det, at praksis i kommunen tyder på, at der er fokus på interne møder omkring overgangen fra barn til voksen. Ligeledes ses der ikke eksempler på, at der udarbejdes formelle planer for den unges overgang fra barn til voksen.

Taskforcens analyse viser samlet, at der i nogen grad er en fast kendt praksis for overgangen fra barn til voksen, men at denne udfordres af et samarbejde, der primært er personbåret. Det er taskforcens vurdering, at kommunen med fordel kan udarbejde en samarbejdsaftale og opdatere eksisterende fælles arbejdsgangsbeskrivelser.

Roller og ansvar

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at der kun i nogen grad er klarhed omkring fordelingen af roller og ansvar i det tværgående samarbejde i Frederikssund Kommune. Nærmere beskrevne samarbejdsaftaler og fælles referater vil kunne styrke det tværgående samarbejde til gavn for borgeren.

Taskforcens begrundelser

Beskæftigelsesområdet

Interviewet med sagsbehandlerne indikerer, at der er klarhed omkring fordelingen af roller og ansvar imellem voksenstøtteområdet og beskæftigelsesområdet grundet organiseringen. Den skarpe opdeling i forhold til arbejdsområde og kompetencer samt et mindre behov for samarbejde i det daglige bidrager til dette. Mellemlidelsen bekræfter i sit interview at dele opfattelsen af, at der er rimelig klarhed i forhold til roller og ansvar.

I interviewet med interne samarbejdspartnere gives der imidlertid udtryk for bekymringer med hensyn til, hvad man kan forvente af hinanden jævnfør afsnittet om tværfagligt samarbejde. Det indikerer, at der er uklarhed omkring roller og ansvar.

Sundhedsområdet

I interviewet med mellemlidelse fremhæves det gode samarbejde mellem de to afdelinger. Det beskrives, at både sagsbehandlere og ledere har viden om hinandens områder og kan samarbejde på tværs af området.

Interviewet med sagsbehandlerne peger på, at det meget tætte parløb i det daglige bevirker, at man ikke opfatter sig selv som separate fagcentre. Den fysiske nære placering af de to afdelinger, kan være med til at styrke sammenhæng på tværs af den organisatoriske opdeling.

Interviewet med samarbejdspartnere indikerer, at der er klarhed over ansvarsfordelingen mellem Afdelingen for Voksenstøtte og sundhedsområdet, selvom det ikke er formaliseret. Desuden fremhæves de gode relationer og det personbårne samarbejde i forhold til vished om, hvem som er ansvarlig for at løfte de forskellige opgaver.

Overgang fra barn til voksen

I kommunens selvevaluering fremgår det, at der ikke er klarhed over roller og ansvar i forbindelse med overgangen fra barn til voksen. Derfor bliver det ofte den rådgiver, som har den største erfaring på området, som tager "teten". Derfor efterspørges retningslinjer som fx kunne indeholde en tjekliste for vejledningspunkter på mødet mellem forvaltningerne og den unge og dennes netværk. Det ville give sagsbehandlerne i voksenstøtte vished for, hvad man skal igennem på et overleveringsmøde, samt hvem der har ansvaret for hvilke opgaver.

Interviewet med sagsbehandlerne og mellemlidelsen bekræfter, at der er nogen uklarhed omkring, hvem der har hvilke roller og ansvar i forbindelse med overgangssager. Det fremgår af interviewene, at ansvaret for de forskellige opgaver fordeles på ungekoordineringsmøderne. Imidlertid udfærdiges der ikke fælles beslutningsreferater i forbindelse med ungekoordineringsmøderne, og det er derfor op til den enkelte mødedeltager selv at notere sig, hvad der er aftalt imellem parterne.

Ligesom det er tilfældet for sagsbehandlerne i Afdeling for Voksenstøtte, viser interviewet med børne- og familieområdet, at der er uklarhed om roller og ansvar i

forhold til overgangen fra barn til voksen. Desuden bekræftes det, at der ikke laves fælles beslutningsreferater på ungekoordineringsmøder og i forbindelse med overleveringsmøder, og at det er op til den enkelte mødedeltager at holde styr på, hvad der bliver aftalt.

Overordnet set viser analysen, at der i nogen grad mangler kendskab til hinandens roller og ansvar i forbindelse med overgangssagerne samt en fælles praksis deromkring. Det er taskforcens vurdering, at samarbejdet kan styrkes med tydeligere retningslinjer og procesbeskrivelser, som blandt andet klart beskriver, hvilke roller og ansvar tilfalder henholdsvis Afdeling for Voksenstøtte og børne- og familieområdet.

Inddragelse

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund kommune ikke har en fast praksis for at inddrage borgeren og relevante parter i det tværgående arbejde. Faste retningslinjer og procedurer for inddragelse af borger og dennes netværk/værge vil styrke det tværgående samarbejde til gavn for borgeren.

Taskforcens begrundelser

Beskæftigelsesområdet

Kommunen oplyser i sin selvevaluering, at der ikke er faste mødefora for inddragelse i de sager, hvor der er behov for tværfagligt eller tværsektoralt samarbejde for at løse borgerens problemstilling. Når en borger har en problemstilling, der skal løses på tværs af afdelingerne, er det praksis, at sagsbehandleren afholder et netværksmøde. Det er sagsbehandleren eller leder, som tager initiativ hertil.

Af interviewet med sagsbehandlerne fremgår, at borgeren og dennes netværk inddrages i det omfang, det er muligt, og at borgerens perspektiv altid er repræsenteret. Interviewet med interne samarbejdspartnere indikerer yderligere, at der i kommunen er stort politisk fokus på inddragelse af borgeren, og at det prioriteres højt.

Sundhedsområdet

Kommunen oplyser i sin selvevaluering ikke, om der ikke er faste mødefora for samarbejdet, men brugen af netværksmøder forekommer. Det er sagsbehandleren eller leder, som tager initiativ hertil.

Interviewet med sagsbehandlerne i Afdelingen for Voksenstøtte indikerer, at borger, dennes netværk eller værge inddrages i udredningen, og at det er i samarbejde med disse, det bestemmes, om der skal involveres andre interessenter. Relevante personer inddrages i det omfang, det er nødvendigt for oplysning af sagen, men det er der sjældent behov for, da der ved henvendelse til Voksenstøtte som oftest er vedlagt de nødvendige akter.

Af interviewet med interne samarbejdspartnere fremgår det, at der ikke er en fast praksis for, hvordan man inddrager borgeren og dennes netværk i det tværgående arbejde.

Af juridiske sagsgennemgang fremgår, at Frederikssund Kommune har en varierende praksis for at inddrage borgeren, pårørende eller værgeren i sagsbehandlingen. I de sager, hvor kommunen ikke har inddraget borgeren, vurderes det at skyldes, at det er leverandøren, der har ansøgt om hjælpen, idet borgeren ikke kan tage vare på egne interesser.

I den socialfaglige sagsgennemgang noteres det, at der er opmærksomhed på at inddrage oplysninger fra andre forvaltninger. Der ses ikke eksempler på direkte samarbejde.

Overgang fra barn til voksen

Kommunen oplyser i sin selvevaluering, at der er overleveringsmøder, når den enkelte borger er ved at fylde 18 år. Her deltager blandt andre ledere fra voksenhandicapområdet, familieområdet og beskæftigelsesområdet. I disse møder bliver den unge (når det er muligt) samt forældre/pårørende altid inddraget.

Endvidere ses af det af kommunens *Arbejdsgang – Servicelovens §19a*, at det er hensigten at indkalde borgere allerede ved det 16. år, hvis de opfylder betingelserne i servicelovens §19a om forberedelse af overgangen til voksenlivet for unge med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.

Interviewet med sagsbehandlerne indikerer, at der holdes et eller to overleveringsmøder i forbindelse med en overgangssag. Overleveringsmøder holdes oftest sammen med familieafdelingen, som indkalder relevante parter. Imidlertid lykkedes det ofte ikke at samle alle relevante interessenter til mødet. Det bekræftes i interviewet med familieafdelingen, at der ofte er mange personer, der skal inddrages, og at det kan være svært at koordinere alles kalendere og tage højde for eventuelle afbud eller aflysninger. Således er det ikke altid muligt, at have alle relevante parter med på overleveringsmødet.

Den socialfaglige sagsgennemgang indikerer, at praksis i kommunen tyder på, at der er fokus på interne møder omkring overgangen fra barn til voksen, hvilket understøttes af det materiale kommunen har fremsendt vedrørende overgangen fra barn til voksen. I den ene sag, taskforcen har modtaget, hvor der er tale om en overgang fra barn til voksen, findes ikke eksempler på, at den unge eller dennes familie inddrages nævneværdigt, da den unge har et værgemål.

8 Ledelsesinformation og styring

Vurderingskriterier

- **Viden.** Indsamles viden om aktiviteter, målgrupper og resultater på området?
- **Formidling.** Har politikere, ledere og medarbejdere løbende og systematisk adgang til denne viden?
- **Kvalitetssikring.** Bruger kommunen denne viden til løbende at sikre kvaliteten i sagsbehandlingen og i indsatserne?
- **Styring og udvikling.** Hvordan bruger kommunen denne viden strategisk til faglig styring og udvikling af handicapområdet?

Resultatet af taskforcens analyse

Styrker

- **Formidling**
 - Kommunen har en fast kadence for formidling af ledelsesinformation til ledelsen og det politiske niveau.
- **Styring og udvikling**
 - Kommunen anvender aktuelt tilgængelig viden strategisk til styring og udvikling af voksenhandicapområdet.

Anbefalinger

- **Viden**
 - Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune udformer en strategi for tilvejebringelse af ledelsesinformation/viden om sagsbehandlingen og effekten af indsatser for borgerne.
 - I forlængelse heraf er det taskforcens anbefaling, at Frederikssund Kommune sætter fokus på omsætningen af de data, der opsamles i Cura, til ledelsesinformation.
- **Formidling**
 - Taskforcen anbefaler, at Frederikssund Kommune etablerer en fast kadence for formidling af relevant ledelsesinformation til sagsbehandlerne på voksenhandicapområdet,
 - Taskforcen anbefaler, at kommunen formidler statistiske data fra Cura samt resultater af audits og ledelsestilsyn til den øverste ledelse.
- **Kvalitetssikring**

- Det er taskforcens anbefaling, at Frederikssund Kommune udarbejder en strategi for at benytte ledelsesinformation til løbende at kvalitetssikre sagsbehandlingen og dens indsatser.

Kommunens egen vurdering

Frederikssund Kommune har ikke i selvevalueringen angivet en samlet vurdering af, i hvilken grad de selv vurderer, at kommunen har et hensigtsmæssigt grundlag for indsamling af ledelsesinformation og styring. I kommentaren hertil fremgår det, at Cura kan levere data om indsatserne på en række områder. Kommunen er usikker på, hvad disse data kan og hvad de skal bruge data til, og om der vil være et udbytte af at investere ressourcer i at udbygge kommunens viden om effekten af dens indsatser.

Taskforcens vurdering og begrundelser

Viden

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune med fordel kan styrke i sit vidensgrundlag, idet den aktuelle ledelsesinformation primært vedrører kommunens økonomi. Imidlertid har kommunen en klar ambition om at styrke vidensgrundlaget med mere viden om kvaliteten af sagsbehandlingen og effekten af kommunens indsatser for borgeren.

Taskforcens begrundelser

Taskforcen har modtaget følgende materiale om ledelsesinformation og styring:

- *Månedsopfølgning per 30. september 2021 – voksensocialområdet*
- *Budgetopfølgning per 30. september 2021 – Social- og sundhedsudvalget.*

Der er i begge tilfælde tale om budgetopfølgninger/økonomiske overblik, hvor fokus er på aktiviteter og omkostninger. Kommunen skriver i en kommentar til materialet, at man endvidere benytter sig af *Ballerup Benchmarking*, hvor kommunen kan sammenligne sig med andre lignende kommuner i forhold til aktivitets- og omkostningsniveau inden for en række af Servicelovens paragraffer.

I selvevalueringen henviser kommunen foruden de nævnte økonomiske dokumenter til *Ankestyrelsens Danmarkskort*, som viser omgørelsesprocenter for landets kommuner med hensyn til Servicelovens bestemmelser, samt til de audits der er beskrevet i rapportens kapitel 3.

Interviewet med mellemlædelsen og staben bekræfter, at ledelsesinformation primært kommer fra økonomikonsulenten, hvor fokus er på aktivitets- og budgettal. Endvidere indikeres, at der ikke føres statistik over anker og klager, men at den viden kan tilvejebringes.

Interviewet med den øverste ledelse viser, at kommunen er opmærksom på, at den viden om myndighedsarbejdet, som aktuelt er til rådighed, begrænser kommunens mulighed for at identificere fokusområder og udvikle voksenhandicapområdet. Derfor er der en klar ambition om at udbygge vidensgrundlaget fremadrettet ved fx at styrke den statistiske viden via data, som allerede findes i Cura samt indsamle og bruge viden om kvaliteten af sagsbehandlingen, indsatserne og de resultater, der opnås for borgeren.

Formidling

Taskforcens vurdering

Det er taskforcens vurdering, at kommunen i nogen grad har en hensigtsmæssig praksis for formidling af ledelsesinformation med faste kadencer for den administrative og politiske ledelse. Frederikssund Kommune kan med fordel etablere en fast kadence for formidling af relevant ledelsesinformation til sagsbehandlerne. Endvidere kan kommunen med fordel formidle statistiske data fra Cura samt resultater af audits og ledelsestilsyn til den øverste ledelse.

Taskforcens begrundelser

Frederikssund Kommune angiver i selvevalueringen, at den administrative ledelse forelægges aktivitets- og budgettal hver måned. Her er fokus på antallet af helårspersoner i tilbuddene, pris per person samt varighed af tilbuddene. Den politiske ledelse forelægges de samme tal kvartalsvist. I begge sammenhænge holdes disse tal op imod *Ballerup Benchmarking*. Endvidere forelægges *Ankestyrelsens Danmarkskort* for den politiske ledelse/udvalget.

Interviewet med mellemlidelsen og staben bekræfter, at økonomi- og aktivitetstal forelægges den politiske ledelse en gang i kvartalet og månedligt for den administrative ledelse. Derudover forelægges den politiske ledelse *Ankestyrelsens Danmarkskort* en til to gange om året. Økonomisk information har tidligere fast været forelagt på sagsbehandlerniveau, men af interviewet med mellemlidelsen fremgår det, at der efterspørges en faglig kobling til den økonomiske information, der bliver forelagt.

Interviewet med den øverste leder bekræfter i lighed med førnævnte, at den ledelsesinformation de modtager, og som forelægges den politiske ledelse, hovedsagligt består af budgetopfølgninger. Samtidig problematiseres det, at den viden der faktisk genereres i forbindelse med fx audits om kvaliteten af kommunens sagsbehandling, ikke når op på ledelsesniveau. Det fremgår ligeledes af interviewet med den øverste leder, at det er en praksis, som man gerne vil indføre. Endvidere er ledelsen opmærksom på, at der efterspørges viden om kvaliteten af arbejdet på voksenhandicapområdet blandt kommunens politiske udvalg på området.

Kvalitetssikring

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at benytte ledelsesinformation til kvalitetssikring af dens arbejde på voksenhandicapområdet. Dog har kommunen en klar ambition om, at dette skal ændres i takt med, at vidensgrundlaget styrkes.

Taskforcens begrundelser

I selvevalueringen angiver Frederikssund Kommune, at de økonomiske data forelægges for sagsbehandlerne på teamniveau efter behov. Konkret fremhæves, hvordan information om enhedspriser og varighed vedrørende midlertidige botilbud jævnfør servicelovens paragraf §107 er blevet brugt til at sætte fokus på at få et antal borgere gjort klar til udslusning til et andet tilbud. Endvidere oplyser kommunen, at resultaterne af audits, som er beskrevet i kapitel 3, bruges til at sætte fokus på områder i sagsbehandlingen, der har behov for at blive styrket.

Det fremgår af interviewet med mellemlidelse, at ledelsesinformation ikke umiddelbart benyttes til kvalitetsforbedring i kommunen, ud over måden hvorpå resultaterne af de tidligere beskrevne audits bruges til at identificere udviklingsbehov blandt kommunens sagsbehandlere.

Af interviewet med den øverste ledelse fremgår det, at ledelsesinformation fremadrettet skal bruges til at udvikle kvaliteten af myndighedsarbejdet på alle niveauer af organisationen.

Styring og udvikling

Taskforcens vurdering

Taskforcen vurderer, at Frederikssund Kommune i nogen grad benytter ledelsesinformation til at styre og udvikle voksenhandicapområdet. Kommunen er opmærksom på, at data fra blandt andet Cura kan støtte op om dette arbejde. Kommunen kan med fordel prioritere at blive bedre til at anvende viden om sagsbehandling og indsatser til at styre og udvikle voksenhandicapområdet.

Taskforcens begrundelser

Frederikssund Kommune angiver i selvevalueringen, at de fremsendte budgetopfølgninger samt data fra Cura BI om enhedspriser og varighed udgør grundlaget for strategisk styring og udvikling af voksenhandicapområdet. Kommunen fremhæver sit arbejde vedrørende Servicelovens §107, hvor disse data har foranlediget et arbejde med at sætte SMARTe mål for midlertidige botilbud, samt hvilke ydelse berørte borgere efterfølgende modtager.

Interviewet med mellemlidelsen indikerer, at der er blik for, at data der genereres i Cura om borgernes indsatser, kan bruges til at udvikle myndighedsarbejdet og fx blive klogere på sammenhænge imellem efterspørgslen efter indsatser på voksenhandicapområdet og tilgængelige beskæftigelse- og fritidstilbud. Der er en ambition og et ønske at bruge data fra Cura med henblik på at styrke og udvikle myndighedsarbejdet i Frederikssund Kommune gennem brugen af data.

Af interview med den øverste ledelse fremgår det, at kommunen aktivt bruger den ledelsesinformation, der aktuelt indsamles om aktivitets- og budgetniveau, til at identificere fokusområder og udvikle myndighedsarbejdet for eksempel i forhold til tættere opfølgning på § 107 (serviceloven) sager. Samtidig er det en klar ambition for ledelsen, at kommunen i fremtiden i højere grad anvender viden om dens indsatser til at udvikle på sagsbehandlingen og i de løsninger, borgerne i Frederikssund tilbydes.

Bilag 1: Ankestyrelsens juridiske gennemgang af 18 sager

Resultater af Ankestyrelsens sagsgennemgang i analyseforløb

Voksenhandicapområdet i Frederikssund Kommune, 2. halvår 2021

Indhold

1 Indledning	59
1.1 Formål og afgrænsning.....	59
1.2 Sagskarakteristik.....	59
1.3 Vurderingskriterier.....	60
1.4 Rapportens struktur	60
2 Centrale konklusioner	60
3 Retlige mangler	62
3.1 Kompetencemangel.....	63
3.2 Begrundelsesmangel	66
3.3 Anvender ikke offentliggjort praksis.....	68
3.4 Manglende sagsoplysning - Officialprincippet	70
3.5 Skøn under regel	74
4 Andre relevante sagsbehandlingsregler	74
4.1 Klagevejledning	74
4.2 Kvalitetsstandard/serviceniveau.....	76
4.3 Frist for sagens behandling	82
4.4 Inddragelse af borgeren og eventuelle pårørende.....	83
4.5 Handleplaner	84
4.6 Helhedsvurdering.....	85
4.7 Opfølgning	87
5 Metode, sagsindkaldelse og anvendte skalaer	88
5.1 Kriterier for sagsindkaldelse	88
5.2 Vurdering af sagerne	90

6 Regel- og praksisoversigt.....	90
6.1 Retlige mangler.....	90
6.1.1 Kompetencemangler.....	90
6.1.2 Begrund.....	91
6.1.3 Opmærksom på Ankestyrelsens praksis.....	91
6.1.4 Oplysning af sagen.....	91
6.1.5 Partshøring.....	92
6.1.6 Konkret og individuel vurdering af borgerens behov.....	92
6.2 Andre relevante sagsbehandlingsregler.....	93
6.2.3 Borgerinddragelse.....	93
6.2.5 Handleplaner - § 141 i serviceloven.....	94
6.3 Ydelser i serviceloven.....	95
7 Principmeddelelser.....	98
7.1 Principmeddelelse 71-14.....	98
7.2 Principmeddelelse 72-14.....	98
7.3 Principmeddelelse 41-15.....	98
7.4 Principmeddelelse 60-15.....	98
7.5 Principmeddelelse 78-15.....	99
7.6 Principmeddelelse 95-16.....	99
7.7 Principmeddelelse 21-17.....	100
7.8 Principmeddelelse 57-17.....	100
7.9 Principmeddelelse 60-17.....	100
7.10 Principmeddelelse 76-17.....	101
7.11 Principmeddelelse 6-18.....	101
7.12 Principmeddelelse 11-18.....	102
7.13 Principmeddelelse 18-18.....	102
7.14 Principmeddelelse 21-18.....	102
7.15 Principmeddelelse 22-18.....	103
7.16 Principmeddelelse 10-19.....	103
7.17 Principmeddelelse 101-19.....	104

1 Indledning

Som led i det indledende samarbejde mellem Taskforce – Handicap og Frederikssund Kommune om et længerevarende udviklingsforløb på handicapområdet har Ankestyrelsen gennemgået 18 sager på voksenhandicapområdet fra Frederikssund Kommune.

1.1 Formål og afgrænsning

Sagsgennemgangen giver eksempler på praksis i sagsbehandlingen og en pejling af den aktuelle kvalitet i sagsbehandlingen på udvalgte områder. Gennemgangen bidrager dermed til at kvalificere taskforcens samlede analyserapport og anbefalinger i forhold til, hvilke styrker og udfordringer Frederikssund Kommune kan arbejde videre med i et længerevarende udviklingsforløb. Ved målingerne af sagerne, både i forbindelse med opstarten og senere i forbindelse med statusmålingen, foretager vi ikke en prøvelse af den eller de afgørelser, der er truffet i den enkelte sag, og vi vurderer ikke den enkelte sags rigtighed.

Resultatet af Ankestyrelsens sagsgennemgang er ikke nødvendigvis udtryk for hele Frederikssund Kommunes praksis på de udvalgte sagsområder, idet 18 sager ikke er et repræsentativt grundlag for at udtale sig om den generelle praksis. Sagsgennemgangen giver eksempler på sagspraksis i Frederikssund Kommune uden at kunne udtale sig om udbredelsen af denne praksis.

Ankestyrelsen har indkaldt 20 sager fra Frederikssund Kommune i forbindelse med sagsgennemgangen. Det har ikke været muligt for Frederikssund Kommune at indsende 20 sager, der lever op til de kriterier, Ankestyrelsen har opsat for sagsindkaldelsen. Sagsmålingsrapporten bygger derfor på gennemgangen af 18 sager.

Sagerne er vurderet ud fra det foreliggende skriftlige materiale. Hvis sagerne var blevet behandlet i Ankestyrelsen, ville vi have haft en klage, kommunens genvurdering samt supplerende oplysninger indhentet af kommunen eller Ankestyrelsen. Vi har ikke i alle sagerne modtaget tilstrækkelig materiale til at kunne måle alle målepunkterne fyldestgørende. Dette kan have påvirket måleresultatet.

1.2 Sagskarakteristik

På baggrund af en indledende dialog med Frederikssund Kommune indkaldte Ankestyrelsen i 3. kvartal 2021 20 sager på voksenhandicapområdet. De 18 sager fordeler sig på:

- 3 sager, hvor der er truffet afgørelse om ledsagelse efter servicelovens § 97
- 1 sag, hvor der er truffet afgørelse om hjælp i en BPA-ordning efter servicelovens § 96,
- 8 sager, hvor der er truffet afgørelse om socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85, og

- 6 sager, hvor der er truffet afgørelse om botilbud efter servicelovens § 107 og § 108 samt almenboliglovens § 105.

De 18 sager består af 8 sager, hvor der er givet fuldt afslag, 2 sager, hvor der er givet delvist afslag og 8 sager, hvor der er bevilget hjælp. Hvordan bevillingerne og afslagene fordeler sig, kan ses i tabel 1.

Tabel 1 Fordeling af sager på ydelsesområder og afgørelsens resultat

	Bevilling	Delvist afslag	Afslag	I alt
SEL §§ 96	0	0	1	1
SEL § 97	0	0	3	3
SEL § 85	3	2	3	8
SEL §§ 107 – 108 & ABL § 105	5	0	1	6
I alt	8	2	8	18

Kriterierne for sagsudvælgelsen og de tidsmæssige perioder, vi har indhentet sager og akter fra, fremgår af kapitel 5 om metoden for denne sagsgennemgang.

1.3 Vurderingskriterier

Vi har i sagsgennemgangen foretaget en vurdering af, om Frederikssund Kommune har anvendt de kriterier, som er fastsat i lovgivningen og praksis set i lyset af

- den relevante lovbestemmelse
- bestemmelsens lovbemærkninger
- Ankestyrelsens praksis
- servicelovens formålsbestemmelser.

Vi beskriver løbende vurderingskriterierne i rapporten og uddyber i kapitel 6, hvor der er en regel- og praksisoversigt.

1.4 Rapportens struktur

Efter dette indledende kapitel præsenterer vi de centrale konklusioner i kapitel 2. I kapitel 3 beskriver vi resultaterne af gennemgangen af de 18 sager. I de to sidste kapitler beskriver vi metoden for sagsgennemgangen og giver en regel- og praksisoversigt.

2 Centrale konklusioner

I det følgende præsenterer vi de centrale konklusioner fra gennemgangen af de 18 sager.

Retlige mangler

- **Kompetencemangel:** Blandt de 18 sager ses få sager, hvor afgørelser lider af kompetencemangler, hvor kommunen har anvendt en regel forkert eller har anvendt et ulovligt kriterium for afgørelsen. Kompetencemanglerne skyldes, at kommunen ikke er opmærksom på, om borgeren kan give informeret samtykke, så kommunen kan træffe en afgørelse over for borgeren. Det kan indikere, at kommunen ikke har en fast praksis for at iagttage magtanvendelsesbestemmelserne og at indhente lægefaglige oplysninger til belysning af borgerens evne til at udnytte sine partsrettigheder.
- **Begrundelsesmangel:** Der er i gennemgangen af de 18 sager flere eksempler på afgørelser, der ikke er tilstrækkeligt begrundet. Det skyldes, at kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang inddrager praksis på området, og at kommunen ikke i tilstrækkelig grad begrundet på hvilken måde, borgeren er kompenseret for sit hjælpebehov. Det indikerer, at Frederikssund Kommune skal være opmærksom på at forklare, hvordan borgeren er kompenseret for følgerne af sin funktionsnedsættelse.
- **Manglende brug af offentliggjort praksis:** Frederikssund Kommune har i nogle af de 18 sager ikke fulgt den gældende praksis på området. Det indikerer, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at bruge den af Ankestyrelsen udmeldte praksis på de målte områder.
- **Manglende oplysning af sagen:** Blandt de 18 sager ses få sager, hvor afgørelsen ikke er tilstrækkeligt oplyst. Det kan indikere, at Frederikssund Kommune skal være opmærksom på at indhente relevante oplysninger om borgerens evne til at varetage egne interesser under sagens behandling i kommunen.
- **Skøn under regel:** I ingen af de 18 sager er der eksempler på, at skøn sættes under regel.

Andre sagsbehandlingsregler

- **Afgørelsens klagevejledning:** Frederikssund Kommune har i flere sager ikke opfyldt kravene til klagevejledning efter forvaltningslovens § 25. Resultaterne indikerer, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at give korrekt klagevejledning og skal have fokus på at sikre sig en praksis, hvor det klart fremgår af klagevejledningen, hvordan klagefristen beregnes.
- **Kvalitetsstandard:** I de gennemgåede sager henviser Frederikssund Kommune ikke til en kvalitetsstandard i afgørelserne. Resultaterne tyder på, at kommunen ikke har en fast praksis for at anvende kvalitetsstandarder i deres sagsbehandling.

- **Sagsbehandlingsfrister:** Kommunen har offentliggjort sagsbehandlingsfrister tydeligt på deres hjemmeside, men overholder ikke disse i flere af de gennemgåede sager. Kommunen har i ingen af de sager, hvor fristen ikke er overholdt, skriftligt orienteret borgeren om, hvornår borgeren kan forvente en afgørelse. Kommunen skal være opmærksom på at overholde sagsbehandlingsfristerne.
- **Borgerinddragelse:** Blandt de 18 sager ses eksempler på sager, hvor Frederikssund Kommune ikke har inddraget borgeren og eventuelle pårørende. I de sager, hvor kommunen ikke inddrager borgeren, skyldes det, at leverandøren har ansøgt om hjælp, og at borgeren ikke selv kan varetage egne interesser. I disse sager skal kommunen gennem en værgebeskikkelse sikre sig, at der er en værge, der kan varetage borgerens interesser, herunder benytte deres partsrettigheder. Kommunen skal træffe afgørelse over for borgeren, dennes partsrepræsentant eller værge. Sagsgennemgangen tyder på, at Frederikssund Kommune har en varierende praksis for at inddrage borgeren, pårørende eller værgen i sagsbehandlingen.
- **Handleplan:** Blandt de 18 gennemgåede sager er der eksempler på, at kommunen har tilbudt en handleplan til borgere efter serviceloven § 141, stk. 2. Blandt sagerne er der også eksempler på, at borgerne i fem sager ikke er blevet tilbudt en handleplan, selvom borgerne er i målgruppen for at få tilbudt en handleplan. Det indikerer, at der Frederikssund Kommune har en varierende praksis i forhold til at tilbyde handleplaner.
- **Helhedsvurdering:** Blandt de 18 sager ser vi eksempler på, at Frederikssund Kommune har foretaget helhedsvurderinger af borgernes samlede behov for hjælp og støtte. Der er også flere eksempler på sager, hvor Frederikssund Kommune ikke har foretaget en helhedsvurdering af borgerens samlede behov. Frederikssund Kommune bør være opmærksom på altid at foretage en helhedsorienteret sagsbehandling, hvor borgerens samlede hjælpebehov skal vurderes.
- **Opfølgning:** Blandt de 18 gennemgåede sager er der både eksempler på sager, der indeholder oplysninger om opfølgning, og sager, der ikke indeholder oplysninger om opfølgning. I flere sager er det ikke relevant med opfølgning. Sagsgennemgangen indikerer, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at notere oplysninger om opfølgning i sagerne.

3 Retlige mangler

I retssikkerhedsloven og forvaltningsloven er der fastsat regler om, hvilke krav der er til sagsbehandlingen og den afgørelse, som kommunen skal træffe. Kommunen skal også sikre sig, at den anvender den gældende praksis på et bestemt område.

Gældende praksis kan være udmøntet i en principmeddelelse¹. Der er samlet set 13 sager fra Frederikssund Kommune, som lider af en eller flere retlige mangler.

Problemstillingerne i sagerne er koncentrerede om følgende:

- Manglende stedlig og faglig kompetence
- Begrundelsesmangel
- Ikke opmærksom på praksis
- Utilstrækkelig sagsoplysning

Der er blandt de 18 gennemgåede sager ingen eksempler på sager, der lider af følgende retlige mangler:

- Manglende partshøring
- Skøn under regel.

Nedenfor gennemgår vi de retlige mangler i forhold til, hvad vi ser i de 18 sager fra Frederikssund Kommune.

3.1 Kompetencemangel

Kommunen skal have tildelt kompetence i lovgivningen til at træffe afgørelse. En kompetencemangel kan for eksempel være, at kommunen har anvendt en regel forkert, eller at kommunen har anvendt et ulovligt kriterium for afgørelsen.

Blandt de 18 sager ser vi 4 eksempler på sager, hvor afgørelser lider af kompetencemangler. I en sag har kommunen truffet afgørelse om optagelse på botilbud, hvor borgeren ikke kan give informeret samtykke til optagelse på et botilbud. I en anden sag om optagelse på botilbud er der ikke tilstrækkelige oplysninger om, hvorvidt borgeren kan give et informeret samtykke på grund af sin kognitive funktionsnedsættelse. Der er ingen oplysninger, for eksempel lægefaglige, der kan understøtte kommunens vurdering af, at borgeren kan give et informeret samtykke, og at reglerne om flytning uden samtykke derfor ikke skal anvendes. Kommunen har i disse to sager ikke kompetencen til at træffe de omtalte afgørelser, da det er Familieretshuset, der har fået tillagt kompetencen i denne type sager. Vi henviser i denne forbindelse til § 129, stk. 1, i kap. 24 i serviceloven.

I de øvrige to sager har kommunen ikke undersøgt, om borgeren har behov for en værgebeskikkelse for at kunne varetage sine interesser på grund af sin kognitive funktionsnedsættelse. Kommunen er ikke opmærksom på principmeddelelse 60-17².

¹ En principmeddelelse er en bindende retskilde, som kommunerne og andre myndigheder skal bruge, når de afgør tilsvarende sager. Ankestyrelsens principmeddelelser er en rettesnor for senere afgørelser i kommuner.

² Principmeddelelse 60-17 fastslår, at en kommune skal, inden den afgør en sag om hjælp og støtte til for eksempel ældre og borgere, som har en funktionsnedsættelse, sikre sig, at borgeren er i stand til at varetage sine interesser.

Kommunen skal sikre sig, at borgeren kan udnytte sine partsrettigheder. Pårørende eller andre, for eksempel ledelsen i et botilbud, kan ikke automatisk få overdraget partens rettigheder, herunder bede om aktindsigt eller klage over afgørelsen.

Et værgemål kan være begrænset for eksempel til alene at træde i kraft ved indflytning til botilbud eller til varetagelse af særlige opgaver. Disse værgemål kan således ikke anvendes bredt.

Nedenfor beskriver vi to eksempler på sager, som lider af kompetencemangler.

Sag, hvori Frederikssund Kommune ikke har kompetence til at træffe afgørelsen.

Sagen handler om en borger, der forinden kommunens afgørelse har boet på et midlertidigt botilbud. Da han ikke trives på dette botilbud, tilbyder kommunen ham et længerevarende botilbud. Kommunen har ikke undersøgt, om borgeren nu er i personkredsen for et længerevarende botilbud. Borgeren er under værgemål, men der er ingen oplysninger om, hvorvidt borgeren selvstændigt kan give et informeret samtykke om optagelse i et nyt botilbud. Borgeren er heller ikke blevet vejledt om frit valg af botilbud. Der er ikke indhentet lægefaglige udtalelser, der kan understøtte, at borgeren kan give informeret samtykke, selvom borgeren er under værgemål. Frederikssund Kommune har ikke kompetencen til at træffe afgørelsen, når borgeren på grund af sin kognitive funktionsnedsættelse ikke kan give informeret samtykke. Kommunen skal undersøge, om borgeren kan give det nødvendige informerede samtykke forud for afgørelsen. Hvis borgeren ikke kan give et informeret samtykke skal kommunen iagttage magtanvendelsesbestemmelserne. Vi henviser til principmeddelelse 11-18, hvor det blandt andet fremgår, at optagelse i særligt botilbud uden samtykke desuden er betinget af, at der indstilles til flytning til et egnet botilbud. Det betyder først og fremmest, at botilbuddet skal være godkendt og kunne rumme borgeren. Det betyder også, at der skal være en ledig plads til borgeren, og at borgeren eller dennes værge har haft mulighed for at udnytte retten til frit valg af botilbud, inden kommunen sender indstilling til Statsforvaltningen, nu Familieretshuset. Kommunen skal være opmærksom på, om værgemålet dækker denne opgave, eller om kommunen skal henvende sig til Familieretshuset for at udvide værgebeskikkelsen, så værgeren kan udnytte det frie valg. Kommunen anvender ikke principmeddelelse 71-14, hvor det præciseres, at en borger, som kommunen fandt omfattet af personkredsen for et midlertidigt botilbud efter servicelovens § 107, ikke kunne visiteres til et tilbud efter almenboliglovens § 105 om almene ældreboliger.

Sag, hvori Frederikssund Kommune ikke har kompetence til at træffe afgørelsen

Sagen omhandler en borger, som har søgt en ledsageordning. Kommunen har givet afslag på hjælp uden at have undersøgt, om borgeren kan varetage egne interesser, herunder udnytte sine partsrettigheder såsom at blive partshørt, klage over en afgørelse mv. Kommunen skulle på baggrund af oplysninger om borgerens kognitive funktionsniveau, der svarer til et 6-årigt barn, have indhentet lægefaglig udtalelse og undersøgt på denne baggrund, om borgeren er i stand til at give informeret samtykke, herunder udfærdige en fuldmagt. Kommunen skal være opmærksom på principmeddelelse 60-17, der præciserer, at en kommune skal være opmærksom på, om der er behov for at bede Statsforvaltningen, nu Familieretshuset, om at beskikke en værge. Det gælder i

situationer, hvor borgeren på grund af en nedsat intellektuel (kognitiv) funktionsevne eller af andre årsager, ikke er i stand til at varetage sine interesser og heller ikke kan give en gyldig fuldmagt til andre om at varetage sine interesser. Det gælder ikke mindst, når der ikke er enighed mellem en kommune og en pårørende om den indsats, som er nødvendig over for borgeren. Hvis borgeren ikke har fået mulighed for at udnytte sine partsrettigheder under sagens behandling og forløb i kommunen, er der tale om tilsidesættelse af grundlæggende sagsbehandlingsregler, herunder partshøring og sagsoplysning, som fører til, at kommunens afgørelse som udgangspunkt er ugyldig. Tilsidesættelse af sådanne mangler medfører, at der er en formodning for, at afgørelsen er påvirket af manglerne, medmindre at det konkret kan afkræftes.

Gennemgangen af Frederikssund Kommunens sager tyder på, at kommunen ikke har en fast praksis for at iagttage magtanvendelsesbestemmelserne og at indhente lægefaglige oplysninger til belysning af borgerens evne til at udnytte sine partsrettigheder.

I kan læse mere om reglerne om kompetencemangel i kapitel 6.

3.1.1 Manglende vejledning om frit valg

Kommunen skal tilbyde ophold i længerevarende botilbud til borgere, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis³

En borger, som har behov for længerevarende botilbud, har frit valg mellem botilbud efter servicelovens § 108 og almenboliglovens § 105, hvis betingelserne for frit valg er til stede⁴.

Reglerne om frit valg betyder generelt, at en person, der visiteres til et længerevarende botilbud, har mulighed for at vælge et andet tilsvarende botilbud, end det kommunen har besluttet. Det er dog en betingelse, at tilbuddet er egnet til at opfylde borgerens behov, fremgår af Tilbudsportalen og ikke er væsentligt dyrere end det, kommunen har tilbudt. Borgere har også ret til frit valg ved senere flytning, for eksempel fra et botilbud til et andet botilbud, når betingelserne er opfyldt.

Blandt de fire sager, hvor afgørelsen lider af kompetencemangel, er der to sager, hvor kommunen ikke har vejledt borgeren om frit valg ved bevilling af længerevarende botilbud efter servicelovens § 108. I den ene af disse sager er værgeren dog indforstået med kommunens valg af botilbud, og kommunen er også i denne sag opmærksom på at iagttage reglerne om flytning uden samtykke.

³ Servicelovens § 108

⁴ Principmeddelelse 41-15

Nedenfor beskriver vi et eksempel på en sag, hvor kommunen ikke har vejledt borgeren om frit valg, men hvor dette ikke har betydning for borgerens retsstilling.

Sag, hvor kommunen ikke har vejledt værgeren om frit valg af længerevarende botilbud, men værgeren er enig i valget

Sagen handler om en borger, der er under værgemål, da han ikke kan varetage sine egne interesser, herunder udnytte sine partsrettigheder. Kommunen har i sin afgørelse oplyst, at kommunen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om optagelse i et botilbud, når borgeren ikke kan give et informeret samtykke. Kommunen skal således indstille til Familieretshuset, at han bliver optaget i det valgte botilbud. Kommunen vejleder ikke om frit valg af botilbud.

Kommunen vurderer, at det valgte botilbud er egnet til at varetage borgerens samlede hjælpebehov. Kommunen begrundet, at borgeren kan rummes inden for rammerne af et botilbud oprettet efter almenboligloven. Værgeren er enig i kommunens valg. Det ses, at kommunen har fulgt principmeddelelse 72-14. Det fremgår af principmeddelelsen, at en borger med nedsat funktionsevne i så betydelig grad, at det ikke kan forenes med et botilbud omfattet af lejelovens regler, ikke kan anvises et botilbud efter almenboliglovens § 105 om almene ældreboliger. Kommunen har begrundet, at borgeren kan bo i et botilbud med en lejekontrakt.

Blandt de fire sager med kompetencemangler i sags gennemgangen er der to sager om længerevarende botilbud. Som nævnt har kommunen ikke vejledt om frit valg i disse sager. I den ene af disse sager har den manglende vejledning betydning for borgerens udnyttelse af muligheden for frit valg. I den anden sag har kommunen vurderet, at borgeren er omfattet af reglerne om længerevarende botilbud, men borgeren tilbydes et midlertidigt botilbud. Kommunen fratager derfor borgerens ret til at udnytte fritvalgsreglerne. Der er ikke mulighed for at udnytte fritvalgsreglerne i et midlertidigt botilbud.

Resultaterne tyder på, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at vejlede borgerne om frit valg af længerevarende botilbud.

3.2 Begrundelsesmangel

Kommunen skal begrunde en afgørelse, hvis borgeren ikke får fuldt ud medhold i det ansøgte. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal også beskrive de faktiske forhold, som er tillagt væsentlig betydning i afgørelsen. Desuden gælder der et krav om en særligt uddybende begrundelse ved afgørelser om hel eller delvis frakendelse af en tidligere tilkendt ydelse. Læs mere om begrundelsesmangel i kapitel 6.

Blandt 18 gennemgåede sager er der 11 sager, hvor afgørelsen ikke er tilstrækkeligt begrundet. I tre sager er det ikke relevant at vurdere, om Frederikssund Kommune har

begrundet afgørelsen tilstrækkeligt, idet kommunen giver borgeren fuldt ud medhold i det ansøgte.

I 5 af de 11 sager er der tale om bevillingssager, som lider af begrundelsesmangel. I to af disse sager fremgår der ikke en personkreds-vurdering ved optagelse på botilbud. I de tre andre sager har kommunen ikke oplyst om hjælpens art og omfang efter servicelovens § 83 og § 85. Det fremgår af servicelovens § 89, at borgeren skriftligt skal oplyses om dette.

I 6 af de 11 sager med begrundelsesmangler er der tale om afgørelser, hvor der er givet fuldt eller delvist afslag på det ansøgte. Begrundelsesmanglerne skyldes, at kommunen ikke har foretaget konkrete og individuelle vurderinger af borgernes støttebehov. Kommunen forklarer i flere tilfælde ikke over for borgeren, hvorfor borgeren ikke kan få den ønskede hjælp. I to af afslagssagerne har kommunen alene meddelt afgørelsen over for leverandøren. Det er borgeren, som er part i sagen, selvom det er leverandøren, der har ansøgt om mere hjælp. Afgørelsen skal derfor meddeles til borgeren eller borgerens værgе. I enkelte sager har kommunen heller ikke fremhævet de hovedhensyn, der har været afgørende for dens skønsmæssige vurdering af støttebehovet.

Nedenfor beskriver vi et eksempel på en afgørelse, som Frederikssund Kommune har begrundet tilstrækkeligt samt en afgørelse, som lider af en begrundelsesmangel.

Sag, hvor Frederikssund Kommune ikke har begrundet deres afgørelse tilstrækkeligt.

Sagen handler om en borger med blandt andet en psykisk funktionsnedsættelse. Borgeren får afslag på socialpædagogisk støtte med den begrundelse, at kommunen vil afvente resultatet af igangsat rehabiliteringsforløb.

Frederikssund Kommune har ikke begrundet afgørelsen, da afgørelsen ikke er meddelt borgeren. Kommunen skal give den nødvendige hjælp i forhold til det støttebehov, som borgeren har, selvom der er igangsat et rehabiliteringsforløb efter SEL § 83 a. Støtten skal ydes indtil, det kan konstateres, at der er sket en forbedring som følge af rehabiliteringsforløbet. Kommunen foretager derfor ikke en konkret og individuel vurdering af borgerens støttebehov. Det fremgår af servicelovens § 1, stk. 3, at hjælpen skal tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte.

Sag, hvor Frederikssund Kommune har begrundet deres afgørelse tilstrækkeligt

Sagen handler om en borger, der er kørestolsbruger, og som ønsker at få bevilget borgerstyret personlig assistance. Kommunen inddrager borgerens oplysninger om hjælpebehovet. Borgeren kan klare en del af ADL-opgaverne. Den yderligere hjælp vil kunne dækkes gennem andre bestemmelser i den sociale lovgivning. Borgeren har således ikke et støttebehov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte. Kommunen træffer ikke en afgørelse om ledsagelse, men ifølge oplysningerne i sagen har borgeren ikke behov for ledsagelse ud over 15 timer om måneden. Borgerens støttebehov vil kunne dækkes gennem en ledsageordning. Borgerens støttebehov kan derfor dækkes gennem andre bestemmelser i den

sociale lovgivning, og borgeren har heller ikke brug for så omfattende fleksibilitet i hverdagen, at han alene kan få fleksibiliteten i en BPA-ordning. Selvom afgørelsen om afslag på borgerstyret personlig assistance er begrundet tilstrækkeligt, skulle kommunen dog have truffet afgørelse om ledsageordning, da borgeren har behov for støtte til ledsagelse til selvvalgte aktiviteter. Kommunen har foretaget en konkret og individuel vurdering, og kommunen har henvist til de hovedhensyn, der har været afgørende for resultatet.

Kommunen har anvendt praksis, som den fremgår af principmeddelelse 18-18. Principmeddelelsen fremhæver, at ordningen som udgangspunkt er rettet mod borgere, der har et behov, der ikke kan dækkes ved almindelig personlig og praktisk hjælp, ledsagelse m.v. Det kan for eksempel skyldes, at der er tale om hjælp af så personlig karakter, at det forudsætter individuel oplæring af hjælperne. Det kan også skyldes, at borgeren har behov for en mere fleksibel løsning, end der kan gives efter servicelovens andre bestemmelser, for eksempel for at få borgerens dagligdag til at fungere.

Gennemgangen af Frederikssund Kommunes sager tyder på, at kommunen har en varierende praksis for at begrunde dens afgørelser. Kommunen skal være opmærksom på at begrunde afgørelser tilstrækkeligt, herunder med henvisning til relevante retsregler.

3.3 Anvender ikke offentliggjort praksis

Kommunen skal konkret anvende de offentliggjorte principmeddelelser⁵. Serviceloven er en rammelov, og kommunerne skal derfor træffe skønsprægede afgørelser ud fra en konkret og individuel vurdering i hver sag. Derfor kan der opstå tvivl om, hvornår en afgørelse ligger inden for lovens rammer, og netop derfor er Ankestyrelsens principmeddelelser vigtige rettesnore for kommunernes afgørelser⁶. En principmeddelelse er en bindende retskilde, som blandt andet kommunerne skal bruge ved afgørelser i tilsvarende sager. Ankestyrelsens principielle afgørelser er derved en praktisk rettesnor for senere afgørelser i kommuner.

Blandt de 18 sager ser vi eksempler på sager, hvor Frederikssund Kommune ikke har været opmærksom på at anvende de offentliggjorte principmeddelelser i afgørelserne.

Frederikssund Kommune har i to sager ikke anvendt principmeddelelser, og derfor har kommunen vurderet sagen anderledes end sagsudfaldet i principmeddelelserne.

⁵ En anderledes vurdering, fordi kommunen ikke følger offentliggjort praksis, kan for eksempel være, hvis kommunen på baggrund af sagens oplysninger vurderer, at en borger har behov for at bo i et længerevarende botilbud for at få dækket sit støttebehov, men at kommunen alligevel tilbyder borgeren et midlertidigt botilbud.

⁶ Svar på Folketingets Social- og Indenrigsudvalg spørgsmål nr. 576, af 23. juni 2020, (alm. del) til social- og indenrigsministeren,

I den ene sag vurderer Frederikssund Kommune, at socialpædagogisk støtte ikke kan kompensere for borgerens fysiske funktionsnedsættelse. Kommunen er derfor ikke opmærksom på at anvende principmeddelelse 6-18. Vi vurderer i denne principmeddelelse i modsætning til Frederikssund Kommune, at støtten kan bevilges til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og borgere med særlige sociale problemer, som medfører et behov for hjælp, omsorg, støtte eller optræning og hjælp til udvikling af færdigheder.

I den anden sag følger Frederikssund Kommune ikke vores principmeddelelse 71-14, som fastslår, at en borger, som kommunen fandt omfattet af personkredsen for et midlertidigt botilbud efter servicelovens § 107, ikke kunne visiteres til et tilbud efter almenboliglovens § 105 om almene ældreboliger. Frederikssund Kommune vurderer, at selvom borgeren er i personkredsen for et længerevarende botilbud, så kan borgeren blive boende i sit hidtidige botilbud, som har boliger oprettet som boliger efter børnebestemmelserne og midlertidige botilbud efter voksenbestemmelserne, jf. servicelovens § 107. Dette giver den offentliggjorte praksis ikke mulighed for.

I en enkelt sag kan vi ikke vurdere, om Frederikssund Kommune har foretaget en vurdering, der ikke følger offentliggjort praksis. Det skyldes, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst. I denne sag vurderer Frederikssund Kommune, at borgeren med kognitiv nedsat funktionsnedsættelse kan optages i et botilbud, selvom der ikke er oplysninger i sagen om, at borgeren kan give et informeret samtykke. Vi er på baggrund af sagens oplysninger i tvivl om, hvorvidt kommunen har fulgt de anvisninger, der fremgår af den udmeldte praksis. Vi vurderer, at kommunen skulle have indhentet lægefaglige udtalelser om borgerens mulighed for at give et informeret samtykke for at kunne tage stilling til, om reglerne om flytning uden samtykke skulle iagttages. Vi henviser til vores principmeddelelse 11-18, der fastslår, at reglerne om optagelse i særligt botilbud uden samtykke, gælder borgere, der enten modsætter sig optagelsen eller ikke er i stand til at give samtykke.

Nedenfor er sagernes omstændigheder nærmere beskrevet.

Sag, hvor kommunen ikke anvender offentliggjorte principmeddelelser

Sagen handler om afslag på socialpædagogisk støtte til ledsagelse. Borgeren er sengeliggende det meste af tiden. Borgeren er grundigt udredt, og lægerne har ikke kunnet finde objektive fund, der kan begrunde borgerens tilstand. Lægerne vurderer, at der bør overvejes henvisning til psykiatrisk behandling. Kommunen vurderer, at socialpædagogisk indsats ikke kan kompensere for en fysisk funktionsnedsættelse. Kommunen lægger i øvrigt til grund, at en socialpædagog ikke kan bære borgeren op og ned ad fra boligen på 2. sal.

Kommunens vurdering af, at socialpædagogisk støtte ikke kan kompensere borgeren for sin fysiske funktionsnedsættelse, og at borgeren ikke kan få støtte, når borgeren ikke er udredt, er anderledes end den udmeldte praksis i principmeddelelse 6-18. Kommunen skal sikre sig, at de udmeldte principmeddelelser bliver inddraget i kommunens begrundelse.

Det følger af principmeddelelsen, at kommunen skal yde socialpædagogisk støtte til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og borgere med særlige sociale problemer, som medfører et behov for hjælp, omsorg, støtte eller optræning og hjælp til udvikling af færdigheder. Socialpædagogisk støtte kan bevilges samtidig med, at borgerens forhold er under afklaring, for eksempel fordi behandlingsmulighederne ikke er udtømte, at borgeren er under helbredsmæssig udrådning, eller fordi uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder ikke er afklaret.

Sag, hvor Ankestyrelsen ikke kan vurdere, om Frederikssund Kommune vurderer anderledes end den udmeldte principmeddelelse

Sagen handler om en borger med mental retardering. Der er ikke oplysninger om, hvorvidt borgeren kan varetage sine egne interesser, dvs. give et informeret samtykke. Det er en lægelig opgave at tage stilling til, om en borger kan anses som habil og derfor give et informeret samtykke. Kommunens vurdering skal således understøttes af lægelige udtalelser.

Kommunen har ikke indhentet lægefaglige udtalelser om borgerens habile tilstand, og sagen er derfor ikke tilstrækkeligt oplyst til, at vi kan vurdere, om reglerne om flytning uden samtykke skulle iagttages forud for afgørelsen.

Vi henviser til vores principmeddelelse 60-17, hvor det er fastslået, at en kommune skal, inden den afgør en sag om hjælp og støtte til for eksempel ældre og borgere, som har en funktionsnedsættelse, sikre sig, at borgeren er i stand til at varetage sine interesser.

Vi henviser også til principmeddelelse 11-18, der præciserer, at reglerne om optagelse i særligt botilbud uden samtykke gælder borgere, der enten modsætter sig optagelsen eller ikke er i stand til at give samtykke.

Sagsgennemgangen tyder på, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at bruge den af Ankestyrelsen udmeldte praksis på de målte områder. Kommunen skal være opmærksom på, om der er principmeddelelser på områderne, inden kommunen træffer afgørelse.

3.4 Manglende sagsoplysning - Officialprincippet

Kommunen har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at de kan træffe en korrekt afgørelse. Det betyder, at de oplysninger, kommunen lægger til grund for afgørelsen, skal være relevante og korrekte.⁷ Kommunen skal indhente oplysninger om

⁷ Det er det retsgrundlag, som afgørelsen træffes efter, der er afgørende for, hvilke typer af oplysninger der skal lægges til grund for afgørelsen. Er der spørgsmål i sagen, der forudsætter særlig fagkundskab, følger det af officialprincippet, at kommunen har ansvaret for, at den nødvendige fagkundskab inddrages i den konkrete sag. Herudover kan det være nødvendigt at indhente oplysninger fra relevante fagpersoner med kendskab til borgerens nedsatte funktionsevne, der kan udtale sig om forhold, som er af betydning for vurderingen af, om betingelserne for at yde hjælp er opfyldt. Det beror på en konkret og individuel vurdering i hver enkelt sag, hvilke oplysninger der er nødvendige for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst.

væsentlige forhold, der har betydning for sagen. Det er kommunens ansvar at sikre en afklaring, inden kommunen afgør sagen, hvis

- der er tvivl om sagens oplysninger
- borgeren kommer med væsentlige oplysninger, der for eksempel anfægter oplysningsgrundlaget
- der i øvrigt er et mangelfuldt oplysningsgrundlag.

Det er desuden kommunens ansvar at inddrage den nødvendige fagkundskab, hvis der er et behov for det.

Blandt de 18 sager er der 4 eksempler på sager, hvor afgørelsen ikke er tilstrækkeligt oplyst. I de fire sager mangler Frederikssund Kommune henholdsvis at indsamle oplysninger om

- borgerens muligheder for at varetage egne interesser
- borgerens funktionsniveau
- hvorvidt borgerens behov skal dækkes i et midlertidigt eller længerevarende botilbud

Nedenfor er de nærmere omstændigheder i to af sagerne beskrevet. Gennemgangen indeholder en beskrivelse af sagens faktiske omstændigheder og manglerne ved kommunens afgørelse.

Sag, hvor kommunen mangler at indhente oplysninger om borgerens funktionsniveau

Sagen handler om afslag på ledsageordning. Kommunen vurderer, at borgerens hjælpebehov er for omfattende (fysisk) og vil medføre risiko for ledsagerens og borgerens helbred. Kommunen vurderer også, at funktionsnedsættelsen ikke er varig, da der kan være behandlingsmulighed i psykiatrien, når borger er mobiliseret. Derudover vurderer kommunen, at boligens forhold ikke muliggør anvendelse af en ledsageordning.

Kommunens vurdering af, at der er psykiatrisk behandlingsmulighed, er ikke understøttet af oplysningerne i sagen. Vi er opmærksomme på, at lægen har foreslået psykiatrisk behandling, men dette er ikke nærmere undersøgt af kommunen, herunder hvilken behandlingsform der kunne henvises til, og på hvilken måde denne behandling vil afhjælpe borgerens hjælpebehov. Derudover skal kommunen nærmere undersøge borgerens funktionsnedsættelse for at få afklaret, hvilket hjælpebehov der skal dækkes.

Sag, hvor kommunen mangler at indhente lægelige oplysninger om borgerens habilitet

Sagen handler om en borger, som har boet på et midlertidigt botilbud, men da han ikke trives der, så træffer kommunen afgørelse om optagelse på et længerevarende botilbud. Der er oplysninger i sagen om, at borgeren har en mental retardering. Kommunen har vurderet, at kommunen trods borgerens retardering godt kan optages i et nyt botilbud. Der er ingen oplysninger i sagen, der kan understøtte Frederikssund Kommunes vurdering. Det kræver en lægefaglig vurdering at vurdere borgerens mentale retardering og mulighed for at give et habilt samtykke.

Kommunen har derfor ikke tilstrækkeligt oplyst sagen, så der kan træffes en konkret og individuel vurdering af borgerens hjælpebehov. Kommunen skal indhente oplysninger til belysning af, om magtanvendelsesbestemmelserne skal iagttages.

På baggrund af sagsgennemgangen tyder det på, at Frederikssund Kommune har en varierende praksis for at indhente relevante oplysninger om borgerens habilitet, det vil sige borgerens evne til at varetage egne interesser under sagens behandling i kommunen.

Sagsgennemgangen viser også, at tre af de fire sager, der ikke er tilstrækkeligt oplyst, heller ikke opfylder begrundelseskravet. Den mangelfulde begrundelse hænger tæt sammen med den utilstrækkelige oplysning af sagen.

3.4.1 Informeret samtykke

Kommunen skal yde hjælp til personer med betydeligt nedsat psykisk funktionsevne, der ikke kan tage vare på deres egne interesser⁸. Det gælder uanset, om der foreligger samtykke fra den enkelte borger. Kommunen skal være opmærksom på, om der er behov for at bede Familieretshuset om at beskikke en værge efter værgemålsloven.

Principmeddelelse 60-17 fastslår, at en kommune, inden den afgør en sag om hjælp og støtte til for eksempel ældre og borgere, som har en funktionsnedsættelse, skal sikre sig, at borgeren er i stand til at varetage sine interesser.

Kommunen skal bede Familieretshuset om at beskikke en værge, hvis kommunen vurderer, at

- borgeren ikke kan varetage sine interesser og ikke kan give en gyldig fuldmagt til andre om at varetage sine interesser,
- der er en interessekonflikt mellem borgeren og de pårørende, eller
- der ikke er enighed mellem kommunen og en pårørende om den indsats, der er nødvendig. En klage er i sig selv udtryk for en sådan uenighed.

Har borgeren under sagens behandling og forløb i kommunen ikke fået mulighed for at udnytte sine partsrettigheder, er der tale om tilsidesættelse af grundlæggende sagsbehandlingsregler, herunder partshøring, sagsoplysning og begrundelse. Det betyder, at kommunens afgørelse som udgangspunkt er ugyldig. Det skyldes, at disse grundlæggende sagsbehandlingsregler har karakter af garantiforskrifter⁹.

I 2 af de 18 sager er det uklart, om borgeren kan give informeret samtykke til sin bevilgede støtte og hjælp. I disse to sager er der tale om afgørelser om henholdsvis socialpædagogisk støtte og optagelse på botilbud. I sagen om optagelse på botilbud er

⁸ Servicelovens § 82

⁹ Artikel fra Nyt fra Ankestyrelsen nr. 4 fra 2016: Mere ensartethed, når Ankestyrelsen kritiserer sagsbehandlingen

borgeren under værgemål, men kommunen har ikke taget stilling til, om borgeren faktisk kan give informeret samtykke til et længerevarende botilbud. En værge kan ikke i denne situation, hvor borgeren har en mental retardering, give samtykke til optagelse i et længerevarende botilbud.

Nedenfor gennemgår vi en sag om afslag på ledsagelse, hvor kommunen burde overveje at rette henvendelse til Familieretshuset for at få en værgebeskikkelse.

Sag om afslag på ledsageordning, hvor der er tvivl om, hvorvidt borgeren kan give informeret samtykke på grund af sin kognitive funktionsnedsættelse.

Det fremgår af sagen, at borgeren er udviklingshæmmet, og det fremgår, at borgerens udvikling er gået i stå omkring 6-årsalderen. Det fremgår i øvrigt af sagens akter, at borger har indgået en økonomisk administrationsaftale med ledelsen på sit botilbud. Der er derudover ikke oplysninger om kommunens overvejelser om, hvorvidt borgeren kan give informeret samtykke.

Kommunen skal være opmærksom på sin omsorgspligt efter servicelovens § 82, stk. 2, og til principmeddelelse 60-17.

Det fremgår af servicelovens § 82, stk. 2, at kommunen skal påse, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af interesserne for en person med betydelig nedsat psykisk funktionsevne. Kommunalbestyrelsen skal være opmærksom på, om der er behov for at bede Familieretshuset om at beskikke en værge efter værgemålsloven.

Det fremgår af principmeddelelse 60-17, at hvis borgeren ikke har fået mulighed for at udnytte sine partsrettigheder under sagens behandling og forløb i kommunen, er der tale om tilsidesættelse af grundlæggende sagsbehandlingsregler, herunder partshøring, sagsoplysning og begrundelse, som fører til, at kommunens afgørelse som udgangspunkt er ugyldig. Det skyldes, at disse grundlæggende sagsbehandlingsregler har karakter af garantiforskrifter.

Tilsidesættelse af garantiforskrifter medfører, at der er en formodning om, at afgørelsen er påvirket af manglerne, medmindre at det konkret kan afkræftes. Det er myndigheden, der har bevisbyrden for, at manglerne ikke har haft betydning for afgørelsens resultat.

Vi skal derudover bemærke, at hvis borgeren på grund af sin kognitive funktionsnedsættelse ikke kan varetage egne interesser, vil borgeren ikke kunne indgå aftaler om at komme under økonomisk administration. Kommunen bør undersøge, om borgeren har behov for økonomisk værge og rette henvendelse til Familieretshuset herom.

Det er ikke tilstrækkeligt, at kommunen vejleder borgerens pårørende om at søge værgemål. Kommunen skal have vished om, at der er rejst en sådan sag, og hvad tidshorisonten er, hvis borgeren ikke kan give informeret samtykke. Hvis de pårørende

ikke vil søge om værgemål, skal kommunen selv kontakte Familieretshuset med anmodning om beskikkelse af en værge¹⁰.

Sagsgennemgangen tyder på, at kommunen skal være opmærksom på, om borgeren kan give informeret samtykke, inden kommunen træffer afgørelser om støtte og hjælp til borgere med for eksempel væsentligt nedsat psykisk funktionsevne.

3.5 Skøn under regel

Kommunen må ikke i sin afgørelse sætte skøn under regel. Skøn under regel betyder, at kommunen ikke har foretaget en konkret og individuel vurdering i forhold til den ansøgte hjælp. Det kan for eksempel være ved, at kommunen udelukkende henviser til kommunens kvalitetsstandarder.

Blandt de 18 sager ser vi ikke eksempler på sager, hvor Frederikssund Kommune i sine afgørelser har sat skøn under regel.

4 Andre relevante sagsbehandlingsregler

Ud over de regler, der kan føre til, at en afgørelse lider af en retlig mangel, indgår der i sagsgennemgangen også regler, der ikke har betydning for sagens resultat, men som er af betydning for kvaliteten af sagsbehandlingen. I vores vurdering af, om andre sagsbehandlingsregler er overholdt, er der fokus på:

- Klagevejledning
- Kvalitetsstandard
- Sagsbehandlingsfrister
- Borgerinddragelse
- Handleplan
- Helhedsvurdering
- Opfølgning

4.1 Klagevejledning

Kommunen skal give borgeren en skriftlig afgørelse, hvis borgeren ikke får fuldt ud medhold, og hvis borgeren kan klage over afgørelsen til anden forvaltningsmyndighed. I de tilfælde skal kommunen desuden give borgeren en skriftlig klagevejledning. Læs mere om klagevejledning i kapitel 6.

Blandt de 18 sager er der 8 sager, hvor det ikke er relevant at give en klagevejledning, da der er tale om bevillingssager, hvor borgeren får fuldt ud medhold. I fem af de otte sager, er der givet klagevejledning, som ikke opfylder kravene i forvaltningslovens §

¹⁰ Serviceloven § 82, stk. 2

25. Når kommunen giver en klagevejledning, selvom det ikke er et krav efter forvaltningsloven, skal denne vejledning være korrekt udformet.

I 12 sager med fuld eller delvis afslag opfylder klagevejledningen ikke kravene i forvaltningslovens § 25. I 2 af de 12 sager er der ikke givet klagevejledning, selvom der er tale om afgørelser, hvor der er givet afslag, og hvor en klagevejledning derfor er et krav. I 10 sager har kommunen oplyst, at borgeren har 4 uger til at klage over afgørelsen. Kommunen skal være opmærksom på, at klagen skal være kommunen i hænde inden klagefristens udløb. Der er særlige strenge krav til at dispensere for overskridelse af klagefristen. Det er derfor også afgørende for borgeren at blive orienteret om, hvordan man beregner klagefristen på fire uger. Kommunen bør oplyse om, hvornår klagefristen springer ved modtagelse af digitalt post og ved modtagelse af fysisk post. Klagemulighed er en partsrettighed, og derfor skal borgeren modtage en klagevejledning, da denne er part i sagen, selvom det er leverandøren, som har ansøgt om hjælpen.

Nedenfor er et eksempel på en sådan mangelfuld klagevejledning.

Sag med mangelfuld klagevejledning

Sagen drejer sig om afslag på en BPA-ordning. Kommunen har i sin klagevejledning oplyst følgende:

”Er du uenig i afgørelsen, kan du klage. Fra du har modtaget afgørelsen har du fire uger til at klage. Du kan klage skriftligt og/eller mundtligt. Hvis du klager skriftligt, kan du sende klagen digitalt via borger.dk/eboks, eller du kan sende klagen med post til Frederikssund Kommune, Rådhuset, Torvet 2, 3600 Frederikssund, att.: [navn på rådgiver].

Ønsker du at klage mundtligt, kan du kontakte os på telefonnummer 47 35 10 00 i kommunens åbningstid, der fremgår af dette brevpapir.

Når vi har modtaget din klage, vil vi vurdere sagen igen inden fire uger. Hvis vi giver dig helt eller delvist medhold i din klage, vil du få en skriftlig afgørelse fra os.

Hvis vi fastholder afgørelsen, vil vi give dig skriftlig besked og sende din klage og sagens akter til Ankestyrelsen Aalborg, 7998 Statsservice. Du vil herefter modtage en skriftlig afgørelse fra Ankestyrelsen Aalborg. Klagebestemmelserne finder du i retssikkerhedsloven kapitel 10 i §§ 60, 66 og 67”.

Vi skal bemærke, at kommunen i sin klagevejledning ikke kan stille krav om, at afgørelsen skal stiles til en specifik rådgiver.

Vi anser en klagevejledning for fyldestgørende efter forvaltningslovens § 25, hvis den indeholder angivelse af:

- hvilken instans klagen skal sendes til
- fremgangsmåden ved indgivelse af klage
- tidsfrist for klage

- at klagefristen udløber på den sidste rettidige fristdag ved kontortids ophør.

Sagsgennemgangen peger på, at Frederikssund Kommune skal sikre sig en praksis, hvor det klart fremgår af klagevejledningen, hvordan klagefristen beregnes.

4.2 Kvalitetsstandard/serviceniveau

I de gennemgåede sager henviser kommunen ikke til en kvalitetsstandard i afgørelserne. Resultaterne tyder på, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at anvende kvalitetsstandarder.

Hvis en kommune offentliggør kvalitetsstandarder på de målte områder på dens hjemmeside, skal kvalitetsstandarderne være udformet på en sådan måde, at de ikke begrænser borgerens ret til hjælp efter gældende regler og praksis.

Kvalitetsstandarderne skal også formuleres sådan, at borgeren ikke er i tvivl om, at disse kan fraviges efter en konkret og individuel vurdering.

Kvalitetsstandarden er omfattet af begrundelseskravet om, at der skal henvises til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter¹¹. Kommunen skal derfor oplyse borgeren, hvis afgørelsen er truffet i henhold til en kvalitetsstandard eller begrunde, hvorfor kvalitetsstandarden fraviges. Dette gælder dog ikke, hvis borgeren har fået fuldt ud medhold.

Enkelte punkter i de kvalitetsstandarder, der er fremsendt på de målte sagsområder, opfylder ikke kravene til en korrekt udfærdiget kvalitetsstandard, da de på visse punkter begrænser borgerens rettigheder i henhold til den sociale lovgivning.

Vi har gennemgået kommunens offentliggjorte kvalitetsstandarder. Ankestyrelsen har alene set på, om lovgivning og praksis er overholdt på de sagsområder, som der er blevet målt på i forbindelse med taskforce-forløbet. Vi gør opmærksom på, at gennemgangen ikke betyder, at taskeforcen har taget stilling til, om samtlige af kommunens materialer er i overensstemmelse med regler og praksis.

Vi bemærker, at vi i forhold til sagsmålingsrapporten har gennemgået kommunens gældende kvalitetsstandarder, som de i november 2021 fremgår på kommunens hjemmeside. For bemærkninger til kommunens udkast til kvalitetsstandarder for 2022 henviser vi til Ankestyrelsens juridiske materiale gennemgang.

Frederikssund Kommune noterer, at de ikke har nogen kvalitetsstandarder på bestemmelsen § 105, stk. 2, efter almenboligloven.

Nedenfor kommer vi med nogle eksempler fra kvalitetsstandardernes punkter, som ikke opfylder kravene til en korrekt udformet kvalitetsstandard:

¹¹ Forvaltningsloven § 24

4.2.1 Kvalitetsstandard for socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85.

Under afsnit om målgruppe skriver Frederikssund Kommune, at man kan blive tilbudt socialpædagogisk støtte, hvis man, ud over betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, samtidig har behov for

- Et målrettet udviklingsforløb, der skal hjælpe dig til et selvstændigt liv på egne præmisser.
- Et udredningsforløb, som kan klarlægge dit behov for støtte
- En kortvarig rehabiliterings- og stabiliseringsperiode, når der er særlige udfordringer. Dette for at forebygge, at udfordringerne vokser.

Vi bemærker, at der efter bestemmelsen om socialpædagogisk støtte ikke er krav om behov for forløb med henblik på udvikling, udredning eller rehabilitering. Borgeren kan også være berettiget til socialpædagogisk støtte ved behov for blandt andet omsorg eller hjælp til at bevare psykiske, fysiske eller sociale funktioner. Vi henviser til principmeddelelse 6-18.

Kommunen skriver, at hvis behovet er kortvarigt, kan det i nogle tilfælde imødekommes af gruppebaseret og individuel tidsbegrænset støtte.

Formuleringen om tidsbegrænset støtte i kvalitetsstandard for servicelovens § 85 kan give indtryk af, at den bevilligede ydelse tidsbegrænses og vil ophøre, når en given periode udløber.

Vi bemærker hertil, at der ikke er hjemmel til at tidsbegrænse afgørelser om socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 eller anden løbende bestemmelse efter serviceloven. Det afgørende for indsatsens varighed er, at formålet med indsatsen og indsatsmålene er opfyldt, og at borgeren efter indsatsen kan klare sig uden den støtte, der har været bevilget. Det skal altid bero på en konkret vurdering af borgerens aktuelle situation.

Kommunen kan træffe afgørelse om ophør, når kommunen, for eksempel i forbindelse med opfølgning af indsatsen, konstaterer, at borgerens støttebehov kan dækkes på anden vis eller, at borgeren kan klare sig uden støtten.

Under afsnittet indhold fremgår det, at fokus er på samarbejde og udvikling af muligheder og kompetencer. Vi bemærker, at det ikke er et krav, at støtten udvikler borgerens kompetencer og funktionsniveau.

Det fremgår under afsnittet omfang og varighed, at indsatsen ophører, når målene er nået eller ikke kan nås.

Vi bemærker, at i situationer, hvor kommunen vurderer, at målene ikke kan nås, skal kommunen undersøge baggrunden herfor. Herunder om hjælpen skal tilrettelægges på en anden måde, for at borgeren kan profitere af den. Socialpædagogisk støtte kan ikke nedsættes eller ophøre, før kommunen har truffet en afgørelse om dette efter en konkret og individuel vurdering. Kommunen skal, inden ydelsen enten nedsættes eller

ophører vurdere, om betingelserne for dette er til stede. Kommunen kan fastsætte en dato for opfølgningen af ydelsen.

Kommunen skriver; "Hvis det bliver vurderet, at du på sigt kan blive i din egen bolig, så kan du i en tidsbegrænset periode modtage en intensiv indsats med døgndækning."

Vi gør opmærksom på, at kommunen ikke må sætte tidsmæssige grænser for socialpædagogisk støtte. Vi henviser til vores bemærkning om tidsbegrænsning under punktet målgruppe. Læs nederst i dette kapitel om kvalitetsstandarder, hvad afgørelsesbegrebet er.

4.2.2 Kvalitetsstandarder for BPA-ordning efter servicelovens § 96

Under afsnittet målgruppe fremgår det, at det er en forudsætning, at borgerens nedsatte funktionsevne i høj grad gør personen afhængig af støtte i almindelige daglige opgaver. Det fremgår også, at borgeren som udgangspunkt skal have et stort behov for pleje, praktisk hjælp, overvågning og ledsagelse til aktiviteter uden for hjemmet for at kunne få en BPA-ordning. Det følger ikke direkte af principmeddelelse 18-18. Her præciseres det, at der som udgangspunkt er tale om borgere, der har et behov, der ikke kan dækkes ved almindelig personlig og praktisk hjælp, ledsagelse m.v. Det kan for eksempel skyldes, at der er tale om hjælp af så personlig karakter, at det forudsætter individuel oplæring af hjælperne. Det kan også skyldes, at borgeren har behov for en mere fleksibel løsning, end der kan gives efter servicelovens andre bestemmelser, for eksempel for at få borgerens dagligdag til at fungere.

Herudover fremgår det af kommunens kvalitetsstandard, at det kan kræves, at borgeren er fleksibel med hensyn til indretning af sin bolig og måden borgeren lever på. Vi skal bemærke, at hvis borgeren har behov for boligindretning, så skal kommunen træffe afgørelse om dette. Hvis borgeren lever på en bestemt måde, som kommunen ikke finder i overensstemmelse med levering af denne type hjælp, så skal kommunen konkret og individuelt vurdere, om denne livsstil kan være foreneligt med levering af denne type hjælp, eller om borgeren kan få anden støtte, som kan afhjælpe dette, så borgeren kan modtage denne type hjælp. Det fremgår af den helhedsorienterede sagsbehandling, som fremgår af retssikkerhedslovens § 5.

Det fremgår også af dette afsnit i kvalitetsstandarden, at arbejdslederrollen kan ikke overgives til anden part. Det betyder, at en værg og/eller nærtstående ikke kan overtage funktionen som arbejdsleder ved denne BPA-ordning. Her følger kommunen den udmeldte praksis i principmeddelelse 18-18.

Til bemærkningen om, at opgaven som arbejdsgiver kan varetages af en privat virksomhed eller en forening, skal vi oplyse, at opgaven også kan varetages af en nærtstående.

I afsnittet om indhold fremgår det, at der ved udmåling af hjælpen bliver der taget hensyn til, om borgerens eventuelle ægtefælle er i stand til at varetage opgaver i hjemmet. Vi forudsætter, at kommunen følger principmeddelelse 3-19 ved udmålingen af hjælpen.

Det fremgår også, at der kan gives tilskud til dækning af udgifter til, som er remset op. Vi skal bemærke hertil, at ordningen ikke skal medføre udgift for borgeren.

Under afsnittet udmåling af tilskud til arbejdsgiveropgaver og lønadministration fremgår det, at udgiften til varetagelse af arbejdsgiveropgaverne hos firma/forening udgør 5 kr. pr. udmålt time (2018 niveau). Kommunen skal også i disse situationer vurdere, om der er grundlag for at fravige kvalitetsstandarden.

Det fremgår, at der ved ophør af ordningen vil blive lavet en handleplan. Hvis borgeren ikke selv har ønsket at ophøre ordningen, skal kommunen træffe en afgørelse, før ordningen kan opgøre. Dette foreslås at fremgå af kvalitetsstandarden.

4.2.3 Kvalitetsstandard for ledsageordning efter serviceloven § 97

Punkterne i opremsningen: "Ordnings er for dig, som...", følger Ankestyrelsens principmeddelelse 95-16, hvor det er præciseret, at borgeren skal kunne efterspørge individuel ledsagelse og kunne give udtryk for – ikke nødvendigvis verbalt – et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter og skal være bevidst om indholdet. Det fremgår også, at hvis borgeren har en nedsat funktionsevne på grund af sindslidelse eller sociale årsager, så er borgeren ikke omfattet af ledsageordningen. Kommunen følger ikke praksis på dette område.

Det fremgår af principmeddelelse 78-15, at kommunen ikke kan give afslag på ledsageordning alene med den begrundelse, at ansøger har en nedsat psykisk funktionsevne som følge af en sindslidelse. Kommunen skal i hvert tilfælde foretage en konkret og individuel helhedsvurdering af borgerens behov. Hvis det vurderes, at borgeren ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal der foretages en vurdering af, om borgeren har behov for socialpædagogisk støtte. Har borgeren behov for socialpædagogisk støtte eller anden støtte, der kræver særlige kvalifikationer hos ledsageren, vil borgeren ikke være berettiget til ledsageordning. Under afsnittet omfang og varighed fremgår det, at hvis borgeren bor i botilbud, hvor noget af ledsagelsen er en del af tilbuddets ydelser, kan det samlede gennemsnitlige antal ledsagetimer ikke overstige 15 timer om måneden. Vi skal hertil bemærke, at deltagelsen i aktiviteter på botilbuddet skal være aktiviteter, som borgeren selv har efterspurgt, hvis der skal ske en reduktion af timerne. Deltagelsen kan være med andre beboere.

4.2.4 Kvalitetsstandard for servicelovens § 107 om midlertidigt botilbud

Kommunen skriver følgende under afsnittet målgruppe:

"Tilbuddet gives til dig, der en betydelig nedsat funktionsevne og har behov for

- Støtte i et omfang, som ikke kan gives i egen bolig.
- Et målrettet udviklingsforløb med henblik på mestring af dit eget liv.
- Et udredningsforløb med henblik på afklaring af fremtidig støtte og boform.
- En kortvarig rehabiliterings- og stabiliseringsperiode."

Vi bemærker, at kommunen skal være opmærksom på § 107, stk. 2, nr. 2. Efter denne bestemmelse er der ikke krav om, at den nedsatte funktionsevne skal være betydelig, og personer med særlige sociale problemer kan også være i personkredsen for et midlertidigt botilbud. Kommunen skal også være opmærksom på, at formålet med opholdet kan være pleje eller behandling.

Under afsnittet indhold fremgår det, at tilbuddet kan gives i kombination med aktivitets- og samværstilbud, beskyttet beskæftigelse samt uddannelse og/eller ordinær beskæftigelse.

Vi bemærker, at andre former for støtte også kan være relevante. Vi foreslår derfor, at kommunen skriver, at socialpædagogisk støtte kan gives i kombination med anden form for hjælp, for eksempel tilbud om aktivitets- og samvær, beskyttet beskæftigelse samt uddannelse og/eller ordinær beskæftigelse.

Kommunen skriver i afsnittet omfang og varighed, at tilbuddet eksempelvis kan gives i 3, 6, 9 eller 12 måneder. Der foretages løbende en vurdering af, om borgeren har nået sine mål.

Formuleringen skaber tvivl om, hvorvidt kommunen træffer afgørelser om tidsbegrænsede ophold.

Vi gør opmærksom på, at kommunen ikke kan sætte tidsmæssige grænser for midlertidige botilbud. Det afgørende for opholdets varighed er, at formålet med opholdet er opfyldt, og at borgeren kan klare sig uden den støtte, der ydes i det midlertidige botilbud. Kommunen kan fastsætte en dato for opfølgningen af tilbuddet.

Ophør kan derfor først ske, når borgeren ikke længere har behov for botilbuddet. Hvis borgeren ikke længere har behov for botilbuddet, skal kommunen tage stilling til, om borgeren skal have tilbudt anden hjælp, herunder om borgeren har behov for længerevarende botilbud eller socialpædagogisk støtte i egen bolig.

Det fremgår, at kommunen fastsætter egenbetaling for ophold i botilbuddet på baggrund af borgerens indkomst.

Vi gør opmærksom på, at borgere, der bevarer egen bolig under opholdet, som udgangspunkt ikke skal betale for det midlertidige botilbud. Derudover skal borgere, der ikke har en indtægt, ikke opkræves betaling for opholdet. Vi henviser til § 2, stk. 4, og § 3 i bekendtgørelse om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108.

Kommunen skriver også, at i beregningen for egenbetaling indgår blandt andet integrerede serviceydelser. Vi bemærker, at kommunen skal være opmærksom på at skelne mellem integrerede ydelser og andre serviceydelser. Vi henviser til principmeddelelse 25-18, hvor det fremgår, at kommunen kan vælge, at borgere der bor på et midlertidigt botilbud, skal betale for kost, tøjvask m.v. som en integreret del af botilbuddet. Andre ydelser kan ikke betragtes som integrerede ydelser i et botilbud, idet boligdelen og servicedelen er adskilt i lovgivningen. Det betyder, at borgeren kan

fravælge udgifter, som ikke er knyttet til de nævnte ydelser, for eksempel ture med botilbuddets bus.

4.2.5 Kvalitetsstandarder for længerevarende botilbud efter servicelovens § 108

Det fremgår af afsnittet om målgruppe, at tilbuddet gives til borgere, der blandt andet har behov for et udviklings- og træningsforløb, så borgeren på sigt kan flytte i et mindre indgribende tilbud. Vi skal hertil bemærke, at borgeren får netop tildelt et længerevarende botilbud, fordi borgeren ikke i løbet af kortere tid kan vende tilbage til egen bolig. Hvis dette er tilfældet, så er borgeren omfattet af personkredsen for et midlertidigt botilbud. Vi henviser til vores principmeddelelse 71-14. Hvis borgeren gennem tid bliver så meget selvhjulpne, at borgeren kan klare sig selv i egen bolig, så er borgeren ikke længere omfattet af personkredsen for et længerevarende botilbud. Kommunen kan ikke, hvis borgeren ikke samtykker eller ikke kan give informeret samtykke optage borgeren på et andet botilbud uden at iagttage magtanvendelsesreglerne. Magtanvendelsesreglerne skal også anvendes ved flytning fra et botilbud til et andet botilbud. Betingelserne for at anvende magtanvendelsesreglerne skal være opfyldte for at optage borgere på et botilbud, hvis borgeren ikke samtykker dertil.

Under afsnittet om indhold fremgår det, at tilbuddet for eksempel kan indeholde individuelt tilpasset udslusningsforløb. Vi skal henvise til ovenfor nævnte om iagttagelse af magtanvendelsesreglerne, hvis borgeren ikke samtykker til ophold i et andet botilbud. Derudover skal kommunen gennem en afgørelse konkret og individuelt vurdere, at borgeren ikke længere er omfattet af personkredsen for et botilbud.

Vi bemærker derudover, at de indsatser, som borgeren har behov for, skal vurderes og udmåles i en afgørelse, og kommunen skal iagttage betingelserne i servicelovens § 89, hvor det fremgår, at ansøgeren i forbindelse med afgørelsen efter dette kapitel, servicelovens kapitel 14, skriftligt skal oplyses om, hvilken hjælp der er bevilget. Kommunalbestyrelsen kan ved mindre, begunstigende justeringer i hjælpen undlade at fremsende en ny skriftlig oplysning herom til borgeren. Der er ikke noget integreret hjælp i længerevarende botilbud.

Til sætningen om, at der skal være fokus på et godt udslusningsforløb til borgerens egen bolig eller et andet botilbud. Dette behøver ikke at være en del af tilbuddets indhold, men afhænger af borgerens konkrete og individuelle udviklingsmuligheder. Vi skal i den forbindelse henvise til bemærkninger ovenfor om at iagttage magtanvendelsesreglerne.

Under levering af ydelse fremgår det, at der som udgangspunkt er frit valg. Vi bemærker, at frit valg af botilbud er en retsgaranti, og hvis kommunen tilsidesætter dette, så vil det medføre afgørelsens ugyldighed.

Under egenbetaling fremgår det, at borgeren derudover skal betale for serviceydelserne i botilbuddet, som kan være mad, vask og rengøring. Vi skal bemærke, at hvis borgeren er i personkredsen for personlig og praktisk hjælp, kan

kommunen ikke fastsætte regler om betaling af personaleomkostninger. Kommunen skal også med hensyn til betaling af madserviceordning følge betalingsbekendtgørelsens regler, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84.

4.2.6 Afgørelsesbegrebet

Kommunen skal have fokus på, hvornår kommunen skal træffe en afgørelse, og hvornår der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed.

En afgørelse er en myndigheds beslutning om, hvad der er eller skal være ret over for en borger. Det vil sige beslutninger, der for eksempel fastslår,

- om borgeren har ret eller ikke ret til at få tildelt en ydelse,
- at den ydelse, som borgeren allerede får, ændres i omfang eller til en anden type ydelse, eller
- at den hjælp, som borgeren allerede får, helt ophører.

Der er altså tale om beslutninger, der har betydning for retten til eller omfanget af den ydelse, som borgeren ønsker at få eller allerede har.¹²

4.3 Frist for sagens behandling

Det fremgår af reglerne i retssikkerhedsloven, at kommunen skal fastsætte frister for sagsbehandlingen på de enkelte sagsområder. Fristerne for afgørelser efter lov om social service skal offentliggøres på og fremgå tydeligt af kommunens hjemmeside. Fristerne gælder også ved kommunens behandling af afgørelser efter lov om social service, som er hjemvist af Ankestyrelsen. Læs mere om tidsfrister i kapitel 6.

Vi har på Frederikssund Kommunens hjemmeside fundet oplysninger om sagsbehandlingstider for alle de målte områder med undtagelse af botilbud efter almenboliglovens § 105, stk. 2. Vi forudsætter, at sagsbehandlingstiden er den samme som for botilbud efter servicelovens § 108. Kommunen har offentliggjort sagsbehandlingsfrister tydeligt på deres hjemmeside, men overholder dem ikke i flere af de gennemgåede sager.

I 9 ud af de 18 sager overholder kommunen ikke den offentliggjorte sagsbehandlingsfrist. I disse sager er sagsbehandlingsfristen overskredet med 1-43 uger. Den gennemsnitlige overskridelse af sagsbehandlingsfristen er 13 uger, hvor kommunens afgørelse i 5 ud af de 18 sager vedrører socialpædagogisk støtte, 2 sager vedrører ledsagerordninger, 1 sag vedrører borgerstyret personlig assistance, og 1 sag vedrører bevilling af botilbud. Frederikssund Kommune har i ingen af disse sager

¹² Vejledning om afgørelsesbegrebet, juni 2021, side 6-7.

skriftligt orienteret borgeren om, hvornår borgeren kan forvente en afgørelse. Kommunen har ikke over for borgerne begrundet, hvorfor fristen er overskredet.

I 3 af de 18 sager har det ikke været relevant at måle på sagsbehandlingsfristen. I den ene sag har kommunen truffet afgørelse som led i deres opfølgning. Borgeren har ikke selv ansøgt om yderligere hjælp, anden tilrettelæggelse eller andet. I to af sagerne har kommunen truffet afgørelse inden det fyldte 18. år og inden afslutningen på efterværnsperioden. Dette er sket i forbindelse med forberedelse af hjælp inden overgangen til voksenbestemmelserne. Dette er en god praksis, herunder også at meddele til borgeren, værgeren eller partsrepræsentanten, at afgørelsen først kan træde i kraft ved det fyldte 18. år.

I seks sager har Frederikssund Kommune behandlet ansøgningen inden for den oplyste frist på hjemmesiden.

Resultaterne tyder på, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at arbejde med at overholde sagsbehandlingsfristen. Sagsgennemgangen tyder også på, at i de tilfælde, hvor dette ikke er muligt, har kommunen heller ikke en fast praksis for at oplyse borgeren skriftligt om årsagen til overskridelsen af sagsbehandlingsfristen, og hvornår afgørelsen forventes at kunne træffes¹³.

4.4 Inddragelse af borgeren og eventuelle pårørende

Kommunen skal inddrage borgeren og eventuelle pårørende i sagen. Vi bemærker, at resultaterne alene er baseret på, om det fremgår af sagens akter, at Frederikssund Kommune har inddraget og forholdt sig til borgerens og eventuelle pårørendes oplysninger og forhold, inden kommunen har truffet afgørelse i sagen. Vi forholder os derimod ikke til, hvordan mødet mellem sagsbehandleren i Frederikssund Kommune og borgeren folder sig ud i praksis, herunder om borgeren oplever at føle sig inddraget i sagsbehandlingen. Læs mere om borgerinddragelse i kapitel 6.

I gennemgangen af de 18 sager ser vi eksempler på sager, hvor Frederikssund Kommune ikke har inddraget borgeren tilstrækkeligt i sagsbehandlingen. Dette skyldes, at kommunen i enkelte sager alene har inddraget leverandøren, for eksempel borgerens botilbud, i sagsbehandlingen, og derudover er der ingen oplysninger om, at borgeren, dennes værge eller partsrepræsentanten er inddraget i sagsbehandlingen. Det fremgår af retssikkerhedslovens § 4, at borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.

Vi vil i det følgende gennemgå nogle af de sager, hvor Frederikssund Kommune henholdsvis har og ikke har inddraget borgeren i tilstrækkelig grad. Her vil vi komme

¹³ Retssikkerhedslovens § 3, stk. 2.

ind på, hvorfor vi vurderer, at borgeren er eller ikke er blevet inddraget i tilstrækkelig grad.

Inddragelse af borgeren

I en sag har Ankestyrelsen vurderet, at borgeren har været inddraget, fordi kommunens visitator har været på besøg og talt med borgeren i forbindelse med udredning og afgørelse om rehabiliteringsforløb.

Manglende inddragelse af borgeren

I en sag har Ankestyrelsen vurderet, at borgeren ikke har været inddraget, fordi al kommunikation sker med ledelsen fra borgerens botilbud.

I en anden sag, hvor borgeren har en værge, har kommunen ikke til et af møderne indkaldt værgen. Kommunen skal være opmærksom på, at værgen skal inddrages i sagsbehandlingen, da denne varetager borgerens interesser.

Gennemgangen af de 18 sager tyder på, at Frederikssund Kommune har en varierende praksis for at inddrage borgeren, pårørende eller værgen i sagsbehandlingen. Dette har betydning for borgerens mulighed for at medvirke til sagens behandling.

4.5 Handleplaner

Kommunen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til 1) personer med betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller 2) personer med alvorlige sociale problemer, der ikke, eller kun med betydelig støtte, kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder¹⁴. Læs mere om handleplaner i kapitel 6.

Ud af de 18 gennemgåede sager, har kommunen tilbudt en handleplan i 5 sager, mens der i 5 andre sager ikke er blevet tilbudt en handleplan. I otte sager er det ikke relevant at tilbyde borgeren en handleplan, da disse sager omhandler borgere, der får afslag på deres ansøgning.

I de fem sager, hvor kommunen har tilbudt en handleplan, er der ikke udarbejdet en handleplan. I fire sager er der ikke oplysninger om, hvorfor der ikke er udarbejdet en handleplan. I én sag vil kommunen afvente med at udarbejde handleplanen, til borgeren er fyldt 18 år.

I fire af de fem sager, hvor kommunen ikke har tilbudt en handleplan, er borgeren omfattet af målgruppen for at blive tilbudt en handleplan. I de fire sager fremgår der ikke noget om kommunens eventuelle overvejelser om ikke at tilbyde borgeren en handleplan. I én sag har kommunen ikke tilbudt en handleplan, fordi borgeren ikke er flyttet hjemmefra endnu.

¹⁴ Serviceloven § 141, stk. 2.

4.6 Helhedsvurdering

Kommunen har i forbindelse med sagsbehandlingen pligt til at sikre en helhedsorienteret hjælp, hvor borgerens samlede situation bliver vurderet i forhold til hele den sociale lovgivning. Det kan eksempelvis være, at kommunen ved behandlingen af en ansøgning om socialpædagogisk støtte bliver opmærksom på, at borgeren også har behov for hjælp til personlig hygiejne og praktisk hjælp eller har behov for hjælpemidler. Kommunen skal som følge af pligten til at tilrettelægge en helhedsorienteret hjælp i et sådant tilfælde tage stilling til borgerens behov for hjælp til personlig og praktisk hjælp og/eller hjælpemidler. Det følger videre af pligten til at sikre en helhedsorienteret hjælp, at kommunen også skal være opmærksom på, om borgeren kan søge om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning, for eksempel hjælp efter sundhedsloven. Læs mere om helhedsvurdering i kapitel 6.

I sagsgennemgangen har vi vurderet, om Frederikssund Kommune har behandlet ansøgninger og spørgsmål om hjælp efter alle de relevante muligheder, der findes for at give hjælp efter hele den sociale lovgivning,¹⁵ og om kommunen under hele sagsforløbet har haft et tilstrækkeligt fokus på en helhedsorienteret indsats i forhold til borgerens samlede situation.

Blandt de 18 sager ser vi eksempler på sager, hvor Frederikssund Kommune har foretaget en helhedsvurdering af borgerens samlede behov for hjælp og støtte. Blandt de 18 sager ser vi dog også 12 sager, hvor Frederikssund Kommune ikke har foretaget en helhedsvurdering af borgerens samlede behov for hjælp og støtte. I de sager, hvor Frederikssund Kommune ikke har foretaget en helhedsvurdering, skyldes det én eller flere af disse forhold:

- Kommunen giver afslag på en BPA-ordning, da hjælpebehovet kan dækkes på anden vis, men kommunen træffer ikke samtidig afgørelse om ledsageordning for at dække borgerens hjælpebehov.
- Kommunen giver afslag på en ledsageordning, da borgeren har behov for socialpædagogisk støtte under ledsagelse, men kommunen træffer ikke samtidig afgørelse om socialpædagogisk støtte for at dække hjælpebehovet.
- Kommunen har ikke forklaret, hvordan den ansøgte hjælp kan dækkes af den allerede bevilgede hjælp, eller at borgeren ikke har et udækket hjælpebehov.
- Kommunen har ikke inddraget i sin vurdering, om borgerens hjælpebehov kan dækkes gennem andre bestemmelser, for eksempel gennem bevilling af hjælpemidler, bevilling af arbejdsredskaber eller andet.

¹⁵ Begrebet ”den sociale lovgivning” henviser til lovgivning på hele det sociale område; der kan eksempelvis være tale om foranstaltninger efter serviceloven, aktivloven, beskæftigelsesindsatsloven, sygedagpengeloven, pensionsloven m.v.

- Kommunen har ikke givet tilstrækkelig vejledning om hjælp efter anden lovgivning, for eksempel sundhedslovgivningen.
- Kommunen giver afslag på hjælp, da borgeren fortsat bor hjemme uden nærmere at undersøge, om borgeren har et udækket hjælpebehov.
- Kommunen foretager ingen undersøgelse af, om borgeren foruden socialpædagogisk støtte også er i personkredsen for personlig pleje og praktisk hjælp, jf. principmeddelelse 10-19.

Nedenfor er to eksempler på manglende helhedsvurdering nærmere beskrevet.

Sag, hvor Frederikssund Kommune har givet afslag på BPA-ordning, men mangler at vurdere, om borgeren har fået tilstrækkelig hjælp for at blive kompenseret for sin funktionsnedsættelse.

Sagen handler om afslag på BPA-ordning, da kommunen vurderer, at borgeren kan blive kompenseret gennem de øvrige regler i den sociale lovgivning. Kommunen vurderer, at borgeren kan få sit hjælpebehov dækket gennem reglerne om personlig pleje og praktisk hjælp

Frederikssund Kommune har ikke foretaget en helhedsvurdering af borgerens samlede hjælpebehov, herunder om borgerens behov for ledsagelse kan dækkes gennem for eksempel reglerne om ledsageordning. Kommunen har vejledt om, at der ikke er et behov, der rækker ud over 15 timer om måneden efter oplysningerne i sagen, men kommunen har ikke begrundet, at borgeren faktisk kan få hjælpen bevilget. Kommunen har derfor ikke konkret og individuelt forklaret, at borgerens samlede hjælpebehov faktisk kan dækkes gennem andre regler i serviceloven.

Sag, hvor kommunen ophører socialpædagogisk støtte til rengøring, da kommunen vurderer, at hjælpen skal bevilges efter reglerne om personlig og praktisk hjælp, men hvor kommunen ikke bevilger den nødvendige hjælp ved ophøret

Kommunen har ophørt socialpædagogisk støtte til rengøringsopgaver, da denne hjælp efter praksis skal gives som personlig og praktisk hjælp. Kommunen oplyser, at der bliver truffet afgørelse om dette.

Kommunen foretager en helhedsvurdering af borgerens samlede hjælpebehov, men kommunen træffer ikke samtidig afgørelse om hjælp til personlig og praktisk hjælp samtidig med ophør af socialpædagogisk støtte til rengøring. Kommunen træffer afgørelse om ophør af hjælpen i februar 2020, men kommunen bevilger personlig og praktisk hjælp først i november 2020. Hjælpen bevilges i form af et rehabiliteringsforløb efter SEL § 83a. Borgeren er således ikke blevet kompenseret i flere måneder efter ophøret af støtte til rengøring efter reglerne om socialpædagogisk støtte, da kommunen ikke foretager helhedsvurderingen i en samlet afgørelse eller to forskellige afgørelser, der meddeles inden for samme tidsrum.

Vi har i forbindelse med vurdering af, om kommunen har foretaget tilstrækkelig helhedsvurdering af borgerens hjælpebehov, set eksempler på, at kommunen har inddraget både relevante regler og praksis på de målte områder. I en af de målte sager

om afslag på ledsagelse har kommunen inddraget relevant praksis i deres begrundelse for afslag på ledsageordning. Vi henviser til principmeddelelse 78-15, hvor det er fastslået, at der ikke kan gives afslag på ledsageordning alene med den begrundelse, at ansøger har en nedsat psykisk funktionsevne som følge af en sindslidelse. Kommunen skal i hvert tilfælde foretage en konkret og individuel helhedsvurdering af borgerens behov. Hvis det vurderes, at borgeren ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal der foretages en vurdering af, om borgeren har behov for socialpædagogisk støtte. Vi har fundet, at Frederikssund Kommune har sammenholdt principperne i meddelelsen med de konkrete og individuelle oplysninger om borgeren.

I en anden sag har kommunen truffet afgørelse om bevilling af længerevarende botilbud. Borgeren har fået beskikket en værge, som ikke er borgerens forældre. Borgerens mor ringer til kommunen for at få oplyst, hvor borgeren skal bo efter afslutning på efterværn. Frederikssund Kommune fastholder over for moren, at hun ikke må få oplysninger om det nye botilbud. Kommunen henviser til, at moren kan kontakte borgerens værge. Dette er korrekt, da moren ikke er part i sagen, og hun kan derfor ikke få sådanne oplysninger uden værgens godkendelse.

Sagsgennemgangen tyder på, at Frederikssund Kommune har en varierende praksis for at foretage en helhedsvurdering af borgerens samlede hjælpebehov.

4.7 Opfølgning

Kommunen skal løbende følge op på de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Læs mere om opfølgning i kapitel 6.

Blandt de 18 sager ser vi eksempler på sager, hvor der er ikke oplysninger om opfølgning. I flere sager er det ikke relevant med opfølgning.

I fem sager er der ikke oplysninger om opfølgning. I ni sager er oplysninger om opfølgning ikke relevant, idet der var tale om ophør af støtte eller afgørelser, hvor der er givet afslag. I fire sager fremgår der oplysninger om opfølgning.

Vi vil i det følgende gennemgå nogle af de sager, hvor der enten er oplysninger om opfølgning, hvor der ikke er oplysninger om opfølgning, eller hvor det ikke er relevant med en opfølgning.

Manglende opfølgning

I en sag er der endnu ikke fundet et midlertidigt botilbud, og der er ingen dato for opstart af tilbuddet. Borgeren er vurderet til at være omfattet af personkredsen for et botilbud. Kommunen skal således sørge for, at borgerens hjælpebehov kan dækkes efter andre bestemmelser. Kommunen skal således inden for rimelig tid finde et egnet botilbud til borgeren.

I en anden sag er der aftalt tæt opfølgning på effekten af indsatsen i april og september (2021), hvor indsatsen skal genvurderes af Visitationsudvalget. Opfølgningen er ikke vedlagt sagens akter.

Tilstrækkelig opfølgning

I en sag sker opfølgning efter indflytningen på botilbuddet. Det fremgår af bestillingen til udføreren, men ikke af selve afgørelsen.

Ikke relevant opfølgning

I en sag er der tale om afslag på en ledsageordning, hvorfor det ikke er relevant med opfølgning.

Sagsgennemgangen tyder på, at Frederikssund Kommune ikke har en fast praksis for at notere oplysninger om opfølgning i deres sager.

5 Metode, sagsindkaldelse og anvendte skalaer

I det følgende præsenteres de kriterier, vi har bedt Frederikssund Kommune om at indsende sager efter, og centrale metodiske valg med relevans for sagsgennemgangen.

5.1 Kriterier for sagsindkaldelse

Vi har på baggrund af en indledende dialog med Frederikssund Kommune indkaldt 20 sager til sagsgennemgangen, efter følgende kriterier:

- Sagerne skulle handle om servicelovens § 85, § 96, § 97, § 107, § 108 g/eller almenboliglovens § 105, stk. 2
- Op til 10 sager måtte være afgørelser efter servicelovens § 85. Afgørelser efter § 85 omfatter også borgere, der har ophold i en bolig efter almenboliglovens § 105.
- Op til syv sager måtte vedrøre afgørelser efter servicelovens § 107 om midlertidige botilbud
- Op til to sager måtte vedrøre afgørelser efter servicelovens § 97
- Op til tre sager måtte vedrøre afgørelser efter servicelovens § 108 om længerevarende botilbud eller almenboliglovens § 105, stk. 2
- Én sag måtte vedrøre servicelovens § 96
- Op til 7 af de 20 sager måtte være udtryk for, at ansøgningen er imødekommet fuldt ud.

Til brug for VISOs socialfaglige gennemgang blev Frederikssund Kommune bedt om, at enkelte af de 20 sager skulle være sager, hvor borger aldersmæssigt befinder sig i overgangen fra barn til voksen. Det muliggør et fokus på samarbejdet mellem de kommunale forvaltninger i overgangen fra barn til voksen.

Ligeledes blev kommunen bedt om, at enkelte af de 20 sager skulle være sager, hvor borgeren modtager en eller flere ydelser fra andre dele af kommunen, for eksempel en beskæftigelses- eller uddannelsesindsats. Det muliggør et fokus på samarbejdet med andre forvaltninger i sagsbehandlingen.

Dato for afgørelsen:

- Kommunes sidste afgørelse skulle som udgangspunkt være truffet i perioden den 10. maj 2019 til den 10. august 2021, dog undtaget perioden fra den 17. marts til 18. juni 2020 med særlovgivning grundet COVID-19
- Kommunen skulle vælge de nyeste sager inden for perioden. Det vil sige, at de skulle vælge sager, hvor afgørelsen er så tæt på den 10. august 2021 som muligt.

Yderligere kriterier for sagerne

For alle sager gælder følgende kriterier:

- Den seneste afgørelse må ikke have været anket til og/eller afgjort af Ankestyrelsen. Det vil sige, at den afgørelse, som Ankestyrelsen skal forholde sig til, ikke må være påklaget. Det betyder også, at hvis der tidligere i borgerens sag har været en klage til Ankestyrelsen, kan den pågældende sag stadig indgå i sagsgennemgangen, så længe afgørelserne ikke omhandler de samme forhold.
- Sagerne skal så vidt muligt have en vis kompleksitet. Det indebærer, at der er oplyst om et støttebehov hos borgeren af et vist omfang. Sager, hvor borgeren eksempelvis får ændret den socialpædagogiske støtte med et mindre antal timer, vil typisk ikke blive betragtet som en kompleks sag.
- Støttebehovet kan være som følge af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne¹⁶.

Kommune er blevet bedt om at indsende samtlige relevante sagsakter inden for den periode, som sagsgennemgangen vedrører. Kommunen er derudover blevet bedt om at sende samtlige relevante sagsakter, som har betydning for den samlede bedømmelse, også selvom de måtte ligge ud over den periode på to år, som sagsgennemgangen vedrører.

Det har ikke været muligt for Frederikssund Kommune samlet set at fremskaffe 20 sager, som opfylder ovenstående kriterier. Derfor bygger denne sagsmølingssrapport på 18 sager fra Frederikssund Kommune. Fordelingen af sager på de forskellige områder fremgår i kapitel 1.

¹⁶ Personer, hvis funktionsnedsættelse hovedsageligt skyldes psykiske vanskeligheder, er ikke omfattet af taskforcens målgruppe. Med psykiske vanskeligheder menes forstyrrelser i adfærd-, tanke-, følelses-, stemnings- og fantasilivet. Herunder affektive lidelser, psykotiske tilstande, nervøse og stressrelaterede lidelser, personlighedsforstyrrelser, tilknytningsforstyrrelser og spiseforstyrrelser. Psykiske vanskeligheder kan være en del af personens samlede problematik, men ikke den primære årsag til funktionsnedsættelsen. Derimod er personer, hvis funktionsnedsættelse hovedsageligt skyldes en intellektuel/kognitiv forstyrrelse, indbefattet i målgruppen. Herunder demens, hjerneskade og udviklingsforstyrrelser som eksempelvis autisme.

5.2 Vurdering af sagerne

I det interne spørgeskema, der ligger til grund for Ankestyrelsens sagsgennemgang, er der anvendt en sondring mellem svarkategorierne "ja", "nej" og "ikke relevant".

Der knytter sig et bemærkningsfelt, som Ankestyrelsen har anvendt til at notere yderligere væsentlige forhold for sagsgennemgangen med relation til det spørgsmål, som det konkrete bemærkningsfelt vedrører.

Med henblik på at sikre en ensartet besvarelse af de 18 analyseskemaer har vi foretaget en løbende sammenligning af de enkelte svar på tværs af de 18 sager.

Et eksempel på, hvordan kategorierne er defineret i forhold til at besvare et spørgsmål fra spørgeskemaet, ses her:

"Er der oplysninger om opfølgning?"

- "Ja", dækker over de situationer, hvor der i sagen er oplysninger om opfølgning.
- "Nej", dækker over de situationer, hvor der ikke er oplysninger om opfølgning.
- "Ikke relevant", dækker over de situationer, hvor spørgsmålet ikke har betydning, fordi der for eksempel er tale om et afslag eller ophør af en bevilling.

6 Regel- og praksisoversigt

Dette kapitel indeholder en samlet regel- og praksisoversigt af de relevante lovbestemmelser, som enten er anvendt i sagsgennemgangen eller er henvist til i denne rapport.

6.1 Retlige mangler

Materielle regler drejer sig om afgørelsens indholdsmæssige rigtighed. Formelle regler er blandt andet forvaltningslovens krav til myndighedernes sagsbehandling. Hvis de formelle regler ikke er overholdt, kan det føre til, at en afgørelse er ugyldig, også selvom den materielle afgørelse i sagen er rigtig.

En afgørelse lider af en retlig mangel, hvis en eller flere af de formelle sagsbehandlingsregler (garantiforskrifter), der har til formål at sikre, at afgørelsen får et materielt korrekt indhold, ikke er overholdt (formalitetsmangel).

En afgørelse lider også af en retlig mangel, hvis en eller flere af de materielle regler ikke er overholdt (indholdsmangel). Det er således et krav, at afgørelsen skal være indholdsmæssigt korrekt.

6.1.1 Kompetencemangler

En kompetencemangel er i forbindelse med Ankestyrelsens sagsgennemgang udtryk for, at kommunens afgørelse ikke har en stedlig eller faglig kompetence til at træffe afgørelsen. Kommunen skal have tildelt en hjemmel i lovgivningen for at kunne bevilge en bestemt ydelse.

Eksempler på kompetencemangler kan være, at

- en kommunen ikke længere er borgerens handle- og/eller opholdskommune
- en anden offentlig myndighed har i loven fået tildelt kompetencen, jf. for eksempel magtanvendelsesbestemmelserne, hvor den kompetente myndighed er Familieretshuset.

6.1.2 Begrundelse for den trufne afgørelse

Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Det følger videre af § 24, stk. 2, at begrundelsen desuden om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Der gælder et krav om en særligt uddybende begrundelse ved afgørelser om hel eller delvis frakendelse af en tidligere tilkendt ydelse. Folketingets Ombudsmand har i FOU 2011-16-1 udtalt, at begrundelsen i tilfælde, hvor der sker frakendelse af en tidligere tilkendt ydelse, dels skal indeholde årsagen til, at borgeren ikke længere opfylder betingelserne for ydelsen, dels en særskilt begrundelse for, hvorfor ydelsen frakendes borgeren. Begrundelsen bør blandt andet indeholde oplysning om årsagen til, at myndigheden har ændret sin vurdering. Det bør desuden fremgå af begrundelsen, hvis det skyldes fejl eller misforståelser, at borgeren tidligere er blevet anset for berettiget til ydelsen. Det bør også fremgå af afgørelsen, hvis den ændrede vurdering skyldes, at der er sket ændringer i lovgivning, administrativ praksis og/eller kommunens serviceniveau.

6.1.3 Opmærksom på Ankestyrelsens praksis

En principmeddelelse er en bindende retskilde, som blandt andet kommunerne og Arbejdsmarkedets Erhvervssikring skal bruge ved afgørelser i tilsvarende sager.

Ankestyrelsens principielle afgørelser er derved en praktisk rettesnor for senere afgørelser i kommuner og andre førsteinstanser.

Ankestyrelsen vurderer, om en afgørelse er så principiel eller generel, at den skal udsendes som en principmeddelelse. En sag er for eksempel egnet, hvis der er tvivl om, hvorvidt en lovregel er brugt rigtigt, eller hvis vi skønner, at en afgørelse får betydning for praksis på området.

6.1.4 Oplysning af sagen

Det er som udgangspunkt kommunens ansvar at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes afgørelse, jf. retssikkerhedslovens § 10. Det er det retsgrundlag, som afgørelsen søges truffet efter, der bestemmer, hvilke typer af oplysninger der skal lægges til grund for afgørelsen.

Er der spørgsmål i sagen, der forudsætter særlig fagkundskab, følger det af officialprincippet, at kommunen har ansvaret for, at den nødvendige sagkundskab

inddrages i den konkrete sag. Herudover kan det være nødvendigt at indhente oplysninger fra relevante fagpersoner med kendskab til borgerens nedsatte funktionsevne, der kan udtale sig om forhold, som er af betydning for vurderingen af, om borgeren henholdsvis opfylder eller ikke opfylder betingelserne i den pågældende bestemmelse.

Det beror på en konkret og individuel vurdering i hver enkelt sag, hvilke oplysninger der er nødvendige for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst.

Kommunen kan bede borgerne om at bidrage til sagens oplysning, enten i form af et samtykke til indhentelse af oplysninger, i det omfang et samtykke er påkrævet, eller ved, at borgeren medvirker til, at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at kunne afgøre, hvilken hjælp den pågældende er berettiget til. Hvis borgeren ikke ønsker at medvirke til sagens oplysninger eller samtykke til indhentelse af oplysninger, skal kommunen behandle sagen på det foreliggende grundlag. Kommunen skal forinden den træffer afgørelse på det foreliggende grundlag, skriftligt give borgerne besked om konsekvensen af den manglende medvirken.

6.1.5 Partshøring

Efter forvaltningslovens § 19 er der som hovedregel pligt til partshøring, hvis parten ikke kan antage, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger, der vedrører sagens faktiske omstændigheder, som er til ugunst for parten og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Det er alene væsentlige oplysninger, der er til ugunst for borgeren, som er omfattet af pligten til at partshøre.

Der kan under sagen være tilvejebragt eller modtaget oplysninger, som borgeren ikke er bekendt med. I dette tilfælde er betingelsen om, "at parten ikke kan antages at vide, at oplysningerne indgår i sagen" opfyldt. Betingelsen om, "at parten ikke kan antages at vide, at oplysningerne indgår i sagen", er også opfyldt i de situationer, hvor parten kender oplysningerne, men ikke ved, at de benyttes i den konkrete sammenhæng.

Kravet om partshøring omfatter kun oplysninger om sagens faktiske omstændigheder. Der skal ikke partshøres over selve lovgrundlaget.

6.1.6 Konkret og individuel vurdering af borgerens behov

Det følger af servicelovens § 1, stk. 3, at hjælp efter serviceloven skal tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte.

Efter servicelovens § 81 er formålet med at yde støtte efter denne lov til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer at sikre, at den enkelte får en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der modsvarer den enkeltes behov.

Først når sagen er tilstrækkeligt oplyst, kan kommunen foretage en konkret og individuel vurdering af borgerens behov.

6.2 Andre relevante sagsbehandlingsregler

6.2.1 Klageadgang

Det følger af forvaltningslovens § 25, at afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om en eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Efter retssikkerhedslovens § 67 skal klage til Ankestyrelsen ske inden fire uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. I særlige tilfælde kan der ses bort fra, at fristen ikke er overholdt, når der er en særlig grund til det.

6.2.2 Tidsfrister

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 3, at kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken.

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

Fristerne efter § 3 skal for afgørelser efter lov om social service offentliggøres på og fremgå tydeligt af kommunens hjemmeside. Fristerne gælder også ved kommunens behandling af afgørelser efter lov om social service, som er hjemvist af Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen har i principmeddelelse 49-16 fastslået, at Ankestyrelsen kan efterprøve, om kommunen har offentliggjort en frist for sagsbehandling, og om borgeren har fået rettidig besked, hvis fristen ikke kan overholdes i den konkrete sag.

6.2.3 Borgerinddragelse

Det følger blandt andet af retssikkerhedsloven § 1, at formålet med retssikkerhedsloven er at sikre borgeren rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager, samt at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig og helhedsorienteret hjælp.

Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen skal tilrettelægge sagen på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed. Dette følger af retssikkerhedslovens § 4.

Herudover skal hjælpen efter serviceloven tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger. Endvidere skal det foregå i samarbejde med den enkelte.

Kommunen skal efter servicelovens § 82, stk. 2, 1. pkt., påse, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af interessen for en person med betydeligt nedsat psykisk funktionsevne.

6.2.4 Om informeret samtykke

Kommunen skal efter servicelovens § 82 yde hjælp til personer med betydeligt nedsat psykisk funktionsevne, der ikke kan tage vare på deres egne interesser. Dette gælder, uanset om der foreligger samtykke fra den enkelte borger. Hjælpen kan dog ikke ydes ved brug af fysisk tvang. Kommunen skal undersøge, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages til at varetage interesserne for en person med betydeligt nedsat psykisk funktionsevne. Kommunen skal være opmærksom på, om der er behov for at bede Familieretshuset om at beskikke en værge efter værgemålsloven.

Principmeddelelse 60-17 slår fast, at en kommune, inden den afgør en sag om hjælp og støtte til for eksempel ældre og borgere, som har en funktionsnedsættelse, skal sikre sig, at borgeren er i stand til at varetage sine interesser.

Kommunen skal bede Familieretshuset om at beskikke en værge, hvis kommunen vurderer, at:

- borgeren ikke kan varetage sine interesser og ikke kan give en gyldig fuldmagt til andre om at varetage sine interesser
- der er en interessekonflikt mellem borgeren og de pårørende, eller
- der ikke er enighed mellem kommunen og en pårørende om den indsats, der er nødvendig. En klage er i sig selv udtryk for en sådan uenighed.

Har borgeren under sagens behandling og forløb i kommunen ikke fået mulighed for at udnytte sine partsrettigheder, er der tale om tilsidesættelse af grundlæggende sagsbehandlingsregler, herunder partshøring, sagsoplysning og begrundelse. Det betyder, at kommunens afgørelse som udgangspunkt er ugyldig. Det skyldes, at disse grundlæggende sagsbehandlingsregler har karakter af garantiforskrifter.

6.2.5 Handleplaner - § 141 i serviceloven

Kommunen skal efter servicelovens § 141, stk. 2, tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller personer med alvorlige sociale problemer, der ikke, eller kun med betydelig støtte, kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder. Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Handleplanen skal angive formålet med indsatsen, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen og andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.

6.2.6 Kvalitetsstandarder - § 138 og § 139 i serviceloven

Kommunernes serviceniveau er en kommunalpolitisk beslutning, som blandt andet indebærer, at kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune mindst én gang årligt udarbejder en kvalitetsstandard for visse sociale ydelser. Kvalitetsstandarderne skal være offentligt tilgængelige og kan for eksempel kommunikeres til borgerne gennem kommunens hjemmeside.

Det skal fremgå af den enkelte kommunes kvalitetsstandard, hvilken hjælp borgerne kan forvente fra kommunen, hvis der opstår et behov for hjælp. Derudover skal kvalitetsstandarderne indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, som kommunen har fastsat.

Som en del af kvalitetsstandarderne er kommunen forpligtet til at stille kvalitetskrav til leverandørerne af de forskellige ydelser. Hvis kommunen beslutter at ændre serviceniveauet, og det ændrede serviceniveau medfører ændringer i en borgers ret til ydelser, har den pågældende borger krav på en ny afgørelse baseret på en konkret og individuel vurdering af behovet for hjælp.

Formålet med kvalitetskravene er at sikre, at kommunens borgere får en professionel, værdig og kvalificeret behandling, hvis de får behov for hjælp og støtte. Derudover kan kommunen gennem kvalitetskravene sikre at alle, der modtager hjælp af kommunen, får den hjælp, de har fået tildelt, samt at leverandørerne lever op til de målsætninger, kommunen har sat for eksempelvis arbejdsmiljø.

Kommunen har desuden pligt til at føre tilsyn med, at den hjælp borgerne har fået tildelt, leveres i overensstemmelse med den afgørelse, kommunen har truffet, og i henhold til kommunens kvalitetsstandarder. Kommunerne skal også fravige disse, hvis borgerens behov for hjælp tilsiger dette.

6.2.7 Helhedsvurdering

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

Den sociale lovgivning skal forstås bredt. Det vil sige, at det ikke kun er et spørgsmål om alle muligheder for hjælp efter serviceloven, men også sygedagpengeloven, aktivloven, integrationsloven osv.

6.2.8 Opfølgning

Det fremgår af servicelovens § 148, stk. 2, at kommunen løbende skal følge op i de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunen skal samtidig være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

6.3 Ydelser i serviceloven

6.3.1 Servicelovens § 85 – Socialpædagogisk støtte

Kommunen 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.

Der skal ikke laves en samlet vurdering af, om borgeren er omfattet af personkredsen og herefter bredt bevilges socialpædagogisk støtte til forskellige funktioner, hvis det ikke først er vurdereret, at borgeren er omfattet af personkredsen i forhold til den enkelte funktion/aktiviteter.

Personkredsbedømmelsen skal ske i forhold til hver enkelt aktivitet og/eller funktion, der ønskes støtte til. Det betyder, at borgeren kan være i personkredsen for nogle aktiviteter/funktioner, mens borgeren ikke behøver være det for andre.

6.3.2 Servicelovens § 96 – Borgerstyret personlig assistance

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde borgerstyret personlig assistance. Borgerstyret personlig assistance ydes som tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte.

Det er en betingelse for tilskud til ansættelse af hjælpere efter stk. 1, at borgeren er i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne. Det er desuden en betingelse, at borgeren kan fungere som arbejdsgiver for hjælperne, medmindre den pågældende indgår aftale med en nærtstående eller en forening eller privat virksomhed, der er godkendt af socialtilsynet, om, at tilskuddet overføres til den nærtstående, foreningen eller den private virksomhed, der herefter er arbejdsgiver for hjælperne.

6.3.3 Servicelovens § 97 - ledsagerordning

Personer under folkepensionsalderen, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Aldersgrænsen kan dog ikke blive mindre end 67 år. Der kan maksimalt bevilliges 15 timers ledsagelse om måneden. Ordningen er begrænset til personer, der kan efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold.

Det er ikke en ledsagers opgave at støtte borgeren til for eksempel at udvikle sine sociale kompetencer, eller støtte borgeren i at indgå i sociale situationer eller andre personlige forhold.

Ledsagelse skal ske til aktiviteter uden for hjemmet.

6.3.4 Servicelovens § 107 – midlertidigt botilbud

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

6.3.5 Servicelovens § 108/Almenboliglovens § 105 – længerevarende botilbud

Kommunen skal tilbyde ophold i længerevarende botilbud til borgere, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

En borger, som har behov for længerevarende botilbud, har frit valg mellem botilbud efter servicelovens § 108 og almenboliglovens § 105, hvis betingelserne for frit valg er til stede. Reglerne om frit valg af botilbud gælder også for personer, der flytter til et længerevarende botilbud efter reglerne om magtanvendelse.

Reglerne om frit valg betyder generelt, at en person, der visiteres til et længerevarende botilbud, har mulighed for at vælge et andet tilsvarende botilbud, end det kommunen har besluttet. Det er dog en betingelse, at tilbuddet er egnet til at opfylde borgerens behov, fremgår af Tilbudsportalen og ikke er væsentligt dyrere end det, kommunen har tilbudt. Borgere har også ved senere flytning, for eksempel fra et botilbud til et andet botilbud, ret til frit valg, når betingelserne er opfyldt.

6.3.6 Flytning uden samtykke

Efter servicelovens § 129, stk. 1, kan kommunen indstille til Familieretshuset at træffe afgørelse om, at en person, der modsætter sig flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke, skal optages i et bestemt botilbud, når følgende betingelser alle er til stede:

- det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig og
- den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade og
- det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Samtlige betingelser skal være til stede for, at reglerne finder anvendelse.

Servicelovens § 129, stk. 1, finder anvendelse ved flytning fra egen bolig til et botilbud, ved flytning fra et botilbud til et andet botilbud, og ved flytning inden for samme tilbud.

Ved optagelse i et længerevarende botilbud efter servicelovens § 108, gælder særlige regler, hvis borgeren er til væsentlig fare for andre eller er særligt truende eller chikanerende, jf. servicelovens § 129 a.

Efter servicelovens § 131, stk. 4, skal kommunen, når der indstilles til flytning, anmode Familieretshuset om at beskikke en værge.

7 Principmeddelelser

7.1 Principmeddelelse 71-14

Principmeddelelsen fastslår, at en borger, der er berettiget til midlertidigt botilbud, ikke kan placeres i et botilbud, der er beregnet til længerevarende ophold.

7.2 Principmeddelelse 72-14

Principmeddelelsen fastslår, at der kan være situationer, hvor borgeren havde en meget betydelig nedsat funktionsevne og et så omfattende behov for hjælp til almindelige, daglige funktioner samt pleje, omsorg og behandling, at behovet ikke kunne dækkes på anden vis end i et botilbud efter servicelovens § 108.

7.3 Principmeddelelse 41-15

Principmeddelelsen fastslår, at en borger, der er tildelt et længerevarende botilbud efter serviceloven, har således ret til frit valg af længerevarende botilbud efter almenboligloven. En borger, der er tildelt et længerevarende botilbud efter almenboligloven, har ret til frit valg af længerevarende botilbud efter serviceloven.

7.4 Principmeddelelse 60-15

Kommunen skal yde den nødvendige hjælp og støtte efter servicelovens regler om socialpædagogisk støtte, så borgere med betydelig nedsat psykisk og fysisk funktionsevne eller særlige sociale problemer så vidt muligt er stand til at leve og udfolde sig som andre, der ikke har en funktionsnedsættelse. Dette gælder også, når borgere skal have støtte ved ophold uden for hjemmet. Støtten er uafhængig af boform. Kommunen kan blandt andet bevilge støtte i form af socialpædagogiske hjælpere, der følger med borgeren på ophold uden for hjemmet. Kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp til socialpædagogisk støtte ved ophold uden for hjemmet.

Afgørelser efter serviceloven skal træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn. Kommunen kan have generelle vejledende serviceniveauer i forhold til socialpædagogisk støtte uden for hjemmet. Kommunen kan for eksempel fastsætte nærmere retningslinjer for, hvordan den socialpædagogiske støtte uden for hjemmet skal varetages, herunder at borgerens eventuelle botilbud skal varetage den socialpædagogiske støtte ved ophold uden for botilbuddet. Et serviceniveau indebærer, at den enkelte kommune kan fastsætte nogle vejledende retningslinjer om, hvilken type hjælp der typisk gives i forhold til bestemte typer af behov eller målgrupper. Kommunen er bundet af serviceniveauet i relation til iagttagelse af ligebehandlingsprincippet. Et eventuelt serviceniveau skal dog fraviges, hvis borgerens behov efter en konkret og individuel vurdering nødvendiggør det. Kommunen skal begrunde en fravigelse fra serviceniveauet i såvel nedadgående som opadgående retning. Kommunen kan ikke undlade at opfylde servicelovens bestemmelser om hjælp og støtte til borgere med

betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer med henvisning til, at kommunen ikke har en servicestandard, der giver mulighed for at bevilge socialpædagogisk støtte uden for hjemmet for eksempel i forbindelse med ferieophold.

Kommunen skal vurdere, om borgeren allerede er kompenseret i forhold til ansøgningen om støtte uden for hjemmet. Kommunen skal i denne vurdering inddrage, om borgeren modtager socialpædagogisk støtte til ophold uden for boligen som en integreret del af et botilbud, eller om borgeren modtager anden støtte i forbindelse med ophold uden for hjemmet. Kommunen skal sikre, at borgere ikke bliver dobbeltkompenseret.

7.5 Principmeddelelse 78-15

Kommunen skal efter servicelovens regler tilbyde ledsagelse til personer, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Efter ledsagebekendtgørelsen er personer med sindslidelse ikke omfattet af personkredsen for en ledsageordning efter servicelovens § 97. Baggrunden herfor er ifølge forarbejderne til lovbestemmelsen, at arbejdet med sindslidende stiller særlige krav om indsigt og træning, der ligger ud over de kvalifikationer, det er forudsat, ledsagerne skal have. Begrebet "sindslidelse" bruges almindeligvis til at betegne alle psykiske lidelser og adfærdsmæssige forstyrrelser, som fremgår af WHO's diagnosesystem. Der er ikke en entydig sammenhæng mellem en given sindslidelse og den enkelte persons psykiske funktionsevne.

Ankestyrelsen finder på den baggrund, at ledsagebekendtgørelsens bestemmelse om personer med sindslidelse skal ses i sammenhæng med lovgivningens øvrige kriterier for bevilling af ledsageordning: at borgeren ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og at borgeren kan efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold. Der kan derfor ikke gives afslag på ledsageordning alene med den begrundelse, at ansøger har en nedsat psykisk funktionsevne som følge af en sindslidelse. Kommunen skal i hvert tilfælde foretage en konkret og individuel helhedsvurdering af borgerens behov. Hvis det vurderes, at borgeren ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal der foretages en vurdering af, om borgeren har behov for socialpædagogisk støtte. Har borgeren behov for socialpædagogisk støtte eller anden støtte, der kræver særlige kvalifikationer hos ledsageren, vil borgeren ikke være berettiget til ledsageordning.

7.6 Principmeddelelse 95-16

Efter serviceloven skal kommunen tilbyde 15 timers ledsagelse om måneden til personer, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Borgeren skal kunne efterspørge individuel ledsagelse og kunne give udtryk for – ikke nødvendigvis verbalt – et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter og skal være bevidst om indholdet.

Formålet med ledsageordningen er at medvirke til normalisering og integration i samfundet. Endvidere følger det af servicelovens formålsbestemmelse, at hjælp efter loven skal kunne fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten. Kommunen skal foretage en konkret vurdering af de ønsker, borgeren har til den selvvalgte aktivitet i forhold til borgerens lokalområde. Hvis borgeren giver udtryk for et ønske om at deltage for eksempel i koncerter og familiebesøg, som er uden for lokalområdet, kan kommunen ikke lægge vægt på, at der i lokalområdet udbydes aktiviteter, som borgeren kan deltage i uden ledsagelse, hvis aktiviteterne ikke svarer til borgerens selvvalgte aktiviteter. Kommunen skal samtidig inddrage oplysninger om, hvorvidt borgeren reelt kan deltage i den ønskede selvvalgte aktivitet uden hjælp, selvom borgeren selv kan transportere sig derhen. Det er ikke nok kun at lægge vægt på, at borger enten selv kan komme til og fra aktiviteten eller selv kan deltage i aktiviteten. Kommunen skal derfor foretage en helhedsvurdering af borgerens behov.

7.7 Principmeddelelse 21-17

Principmeddelelsen fastslår, at ved valg af botilbud er det kommunens forpligtelse at sikre, at det visiterede tilbud også dækker borgerens psykiske behov. Ved opfølgning – efter at borgeren er flyttet ind – skal kommunen påse, at borgerens behov fortsat varetages forsvarligt og sikre, at leverandøren er opmærksom på, at tilbuddet vedbliver at kunne dække beboerens behov.

Det er leverandørens ansvar ved fremtidige visitationer til tilbuddet at sørge for, at kommende beboere kan indgå i de nuværende beboeres miljø og ligeværdige fællesskab.

7.8 Principmeddelelse 57-17

Principmeddelelsen fastslår, at hvis borgeren ikke vil eller kan give samtykke til optagelse i et særligt botilbud, skal kommunen sørge for, at borgeren får udpeget en personlig værge, da borgeren ellers ikke kan udnytte det frie valg af botilbud. Hvis kommunen ikke har sørget for at udpege en værge, er det en væsentlig mangel i afgørelsen, som kan føre til afgørelsens ugyldighed.

7.9 Principmeddelelse 60-17

Principmeddelelsen fastslår, at en kommune skal, inden den afgør en sag om hjælp og støtte til for eksempel ældre og borgere, som har en funktionsnedsættelse, sikre sig, at borgeren er i stand til at varetage sine interesser.

Det betyder, at kommunen skal være opmærksom på, om der er behov for at bede Statsforvaltningen (red. Familieretshuset) om at beskikke en værge. Det gælder i situationer, hvor borgeren på grund af en nedsat intellektuel (kognitiv) funktionsevne eller af andre årsager, ikke er i stand til at varetage sine interesser og heller ikke kan give en gyldig fuldmagt til andre om at varetage sine interesser. Det gælder ikke mindst, når der ikke er enighed mellem en kommune og en pårørende om den indsats,

som er nødvendig over for borgeren. En klage til Ankestyrelsen må i sig selv betegnes som en sådan uenighed, at den kan danne grundlag for, at der er behov for beskikkelse af en værge. Hvis borgeren ikke har fået mulighed for at udnytte sine partsrettigheder under sagens behandling og forløb i kommunen, er der tale om tilsidesættelse af grundlæggende sagsbehandlingsregler, herunder partshøring, sagsoplysning og klagemuligheder, som fører til, at kommunens afgørelse som udgangspunkt er ugyldig. Det skyldes, at disse grundlæggende sagsbehandlingsregler har karakter af garantiforskrifter.

7.10 Principmeddelelse 76-17

Principmeddelelsen fastslår, at kommunen har ansvaret for og beslutter, hvordan den skal planlægge og udføre sine opgaver på det sociale område. Kommunen vælger hvem, der skal udføre det tilbud om støtte, som er bevilget til borgeren. Beslutningen om hvem, der skal levere hjælpen efter serviceloven, er som udgangspunkt faktisk forvaltningsvirksomhed. Kommunen er forpligtet til at sikre, at støtten er tilrettelagt på en sådan måde, at borgeren får opfyldt sit behov for hjælp, og borgeren reelt kan modtage støtten, da formålet med støtten ellers ikke kan opfyldes. Hvis borgeren nægter at modtage nødvendig bevilget støtte, skal kommunen undersøge baggrunden herfor. Borgeren har stadigvæk behov for hjælpen, selvom borgeren ikke vil modtage denne. Et eksempel kan være, at den valgte leverandør – på trods af flere forsøg på at levere socialpædagogisk støtte – ikke formår at etablere den fornødne kontakt til en borger, som har massive angstproblemer. Kommunen bør som følge af sin omsorgsforpligtelse reagere hurtigt og overveje, om leverandøren har den nødvendige fagkundskab i forhold til borgerens funktionsnedsættelse.

7.11 Principmeddelelse 6-18

Principmeddelelsen fastslår, at kommunen skal yde socialpædagogisk støtte til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne og borgere med særlige sociale problemer, som medfører et behov for hjælp, omsorg, støtte eller optræning og hjælp til udvikling af færdigheder. Det er ikke en betingelse, at den betydelige funktionsnedsættelse eller de særlige sociale forhold er varige, eller at borgeren har en diagnose. Socialpædagogisk støtte kan bevilges samtidig med, at borgerens forhold er under afklaring, for eksempel fordi behandlingsmulighederne ikke er udtømte, at borgeren er under helbredsmæssig udredning, eller fordi uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder ikke er afklaret.

Socialpædagogisk støtte kan bevilges til borgere, der har ressourcer til at kunne klare sig selv på nogle områder, men samtidig har behov for hjælp på andre områder. Hjælpen skal ydes uanset borgerens boform – altså også til borgere, der bor på plejehjem eller i lignende boformer – og kan ydes i kombination med anden støtte, men kommunen er ikke forpligtet til at yde hjælpen i form af en fast og kontinuerlig støtteperson. Hjælpen skal tage udgangspunkt i den enkeltes individuelle situation med respekt for den enkeltes egne behov og ressourcer. Der kan bevilliges hjælp til både

vedligeholdelse og udvikling af færdigheder til borgere med betydelig funktionsnedsættelse eller særlige sociale problemer, hvis de har behov herfor, for at de så vidt muligt kan leve et liv på, på lige fod med andre (kompensationsprincippet).

7.12 Principmeddelelse 11-18

Principafgørelsen fastslår, at reglerne om optagelse i særligt botilbud uden samtykke, gælder borgere, der enten modsætter sig optagelsen eller ikke er i stand til at give samtykke. Optagelse i særligt botilbud uden samtykke er blandt andet betinget af, at der indstilles til flytning til et egnet botilbud. Det betyder først og fremmest, at botilbuddet skal være godkendt og kunne rumme borgeren. Det betyder også, at der skal være en ledig plads til borgeren, og at borgeren eller dennes værge har haft mulighed for at udnytte retten til frit valg af botilbud, inden kommunen sender indstilling til Statsforvaltningen, nu Familieretshuset. Servicelovens bestemmelse om optagelse i særligt botilbud uden samtykke gælder ved flytning til både midlertidigt og længerevarende botilbud. Den gælder desuden ved flytning fra ét botilbud til et andet og internt på et botilbud.

7.13 Principmeddelelse 18-18

Kommunen skal tilbyde borgerstyret personlig assistance til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte og fleksibilitet i levering af hjælpen, som er nødvendig for at leve så normalt et liv som muligt. Der er som udgangspunkt tale om borgere, der har et behov, der ikke kan dækkes ved almindelig personlig og praktisk hjælp, ledsagelse m.v. Det kan for eksempel skyldes, at der er tale om hjælp af så personlig karakter, at det forudsætter individuel oplæring af hjælperne. Det kan også skyldes, at borgeren har behov for en mere fleksibel løsning, end der kan gives efter servicelovens andre bestemmelser, for eksempel for at få borgerens dagligdag til at fungere.

7.14 Principmeddelelse 21-18

Principafgørelsen fastslår, at formålet med at yde støtte efter serviceloven til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer er at sikre, at den enkelte får en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der modsvarer den enkeltes behov. Personkredsen for socialpædagogisk støtte efter serviceloven omfatter borgere med betydelig nedsat funktionsevne, der som følge heraf har behov for hjælp, omsorg eller støtte. Personkredsen for et midlertidigt botilbud efter serviceloven omfatter borgere med en betydelig nedsat funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner. Hvis borgeren opfylder disse betingelser, vil vedkommende være berettiget til et midlertidigt botilbud. Derudover omfatter personkredsen i servicelovens bestemmelse om midlertidige botilbud også borgere med en nedsat funktionsevne, der har behov for pleje eller

behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte, men som ikke har behov for omfattende hjælp i dagligdagen.

Kommunen skal undersøge, om det rent faktisk er muligt at levere den socialpædagogiske støtte til borgeren under borgerens aktuelle boligmæssige rammer. Hvis borgeren ikke selv kan skabe de rammer, der er nødvendige for at kunne modtage støtten, skal kommunen sørge for, at rammerne for at levere støtten er til stede. Det betyder, at kommunen skal hjælpe borgeren i forhold til at finde indkvartering eller en bolig. Det er fordi, kommunen skal sikre, at borgeren får en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der modsvarer borgerens behov. Det er dog ikke ensbetydende med, at kommunen er forpligtet til at skaffe en lejlighed til borgeren, hvis den bevilgede støtte kan leveres på anden vis. Hvis kommunen kan konstatere, at rammerne for at levere den nødvendige støtte ikke er til stede, og det ikke uden videre er muligt at hjælpe borgeren i forhold til at finde en bolig eller indkvartering, vil borgeren være berettiget til et midlertidigt botilbud, indtil kommunen har sørget for, at borgeren kan få leveret den nødvendige hjælp på anden vis. I sådanne tilfælde vil et tilbud om et midlertidigt botilbud være den eneste måde, kommunen kan levere den nødvendige hjælp på og dermed leve op til sin omsorgsforpligtelse i serviceloven.

7.15 Principmeddelelse 22-18

Principmeddelelsen fastslår, at kommunen har, som en del af helhedsvurderingen, pligt til at behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning. Det følger af retssikkerhedsloven. Det betyder også, at borgeren skal have tilbud om rådgivning og vejledning, hvis det er nødvendigt. Som udgangspunkt har kommunen kun pligt til at vejlede, hvis der er en anledning til det. Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed, efter omstændighederne, også er forpligtet til at vejlede på eget initiativ. Det betyder, at kommunen har pligt til at vejlede, selvom borgeren, hverken direkte eller indirekte, har bedt om vejledning. Det betyder også, at vejledningen ikke nødvendigvis skal ske i forbindelse med en ansøgning om hjælp, men for eksempel kan ske i forbindelse med bevilling af en anden ydelse eller i forbindelse med opfølgning. Vejledningen forudsætter, at kommunen i forvejen er i kontakt med borgeren. Manglende eller mangelfuld vejledning fra kommunens side kan efter omstændighederne føre til, at borgeren skal stilles, som om kommunen havde ydet korrekt og fyldestgørende vejledning. Det kan for eksempel betyde, at borgeren er berettiget til hjælp fra et tidligere tidspunkt end ansøgningstidspunktet, eller det kan få betydning for vurderingen af, om en borger, der uberettiget har modtaget ydelser, også har modtaget ydelserne mod bedre vidende.

7.16 Principmeddelelse 10-19

Principmeddelelsen fastslår, at modsat bestemmelsen om korterevarende rehabiliteringsforløb er der i bestemmelserne om personlig pleje og praktisk hjælp eller

socialpædagogisk støtte ikke et krav om, at borgeren skal kunne forbedre sine evner til at varetage opgaverne eller have potentiale til at kunne udvikle sine færdigheder. Kommunen skal først og fremmest undersøge, hvad formålet med hjælpen er, herunder hvilken type opgave der skal bevilges hjælp til.

Hvis formålet med hjælpen er, at borgeren skal have udført en opgave, der er af rent praktisk karakter, for eksempel rengøring, skal hjælpen bevilges efter bestemmelsen om personlig pleje og praktisk hjælp, uanset hvad borgerens hjælpebehov mere konkret består i, eller om borgeren kan deltage i udførelsen af opgaven. Det betyder, at hvis borgeren har behov for personlig pleje og praktisk hjælp i form af motivering og guidning af en hjælper ved udførelse af opgaverne, skal hjælpen bevilges efter bestemmelsen om personlig pleje og praktisk hjælp.

Motivering og guidning ved udførelse af de praktiske og personlige opgaver kan gives efter servicelovens bestemmelse om personlig pleje og praktisk hjælp, når det har sammenhæng med udførelsen af opgaven. Det gælder i de tilfælde, hvor den motiverende snak, guidning mv. om hjælpeopgaven (for eksempel rengøring, bad m.v.) også har forbindelse til selve udførelsen af den praktiske og personlige opgave. Hjælperen er som udgangspunkt til stede under opgaven.

Hvis der er tale om opgaver, som ikke hører under bestemmelsen om personlig pleje eller hjælp til praktiske opgaver, skal kommunen overveje, om der er et hjælpebehov efter servicelovens bestemmelse om socialpædagogisk støtte. Det kan for eksempel være hjælp til posthåndtering, økonomi, planlægning af struktur i hverdagen, egenomsorg mv. Hjælperen behøver ikke nødvendigvis at være til stede under udførelsen af de enkelte opgaver.

7.17 Principmeddelelse 101-19

Principmeddelelsen fastslår, at både ældre- og handicapvenlige boliger og plejeboliger er omfattet af retten til frit valg. Hvis en borger er visiteret til en ældre- og handicapvenlig bolig eller en plejebolig, har borgeren derfor ret til at vælge mellem tilsvarende boliger, uanset boligens beliggenhed. Det betyder, at en borger, der er visiteret til en plejebolig efter almenboliglovens regler efter frit valgs-reglerne, kan vælge et botilbud efter servicelovens §§ 108 og 192. Det er betingelse, at det botilbud, borgeren ønsker, er egnet til at tilgodese borgerens behov. Det ønskede botilbud eller den ønskede plejebolig skal desuden fremgå af Tilbudsportalen og må ikke være væsentligt dyrere end det tilbud, som kommunen vurderer, kan tilgodese borgerens behov. Retten til frit valg betyder også, at en borger, der er visiteret til en ældre- og handicapvenlig bolig eller en plejebolig, har ret til at vælge en tilsvarende bolig i en anden kommune. Det er dog et krav, at borgeren opfylder både bopælskommunen og tilflytningskommunens kriterier for visitation til enten en ældre- og handicapvenlig bolig eller en plejebolig.

Formålet med frit valgs-reglerne er, at en borger selv kan bestemme, hvor borgeren vil bo. Det betyder, at hvis borgeren har behov for den særlige indretning, der er i en ældre- og handicapvenlig

bolig eller en plejebolig, kan borgeren gøre brug af det frie valg, uanset om borgeren bor i en bolig på det almindelige boligmarked, eller om borgeren allerede bor i en ældre- og handicapvenlig bolig eller en plejebolig.

Bilag 2: VISOs socialfaglige gennemgang af fem sager

Formål

VISO's socialfaglige sagsgennemgang består i en vurdering af den socialfaglige kvalitet i sagsbehandlingen, som den er dokumenteret i sagsmaterialet i 5 af de 20 sager, der er indsendt af Frederikssund Kommune. Vurderingen foretages på baggrund af hele sagsforløbet to år tilbage fra indkaldelsestidspunktet.

Socialfaglig kvalitet i sagsbehandlingen indebærer, at der er arbejdet systematisk og analytisk, samt at sagen er underbygget ved eksempelvis indhentelse af relevant dokumentation fra andre instanser.

Hertil kommer, at selve udredningsprocessen er udført på et systematisk grundlag, der adskiller beskrivelse, analyse, vurdering og handling, og at den samlede viden anvendes til at koble elementerne i en sag sammen.

Faglig kvalitet indebærer endvidere, at der ses en relevant sammenhæng mellem de resultater udredningen afdækker og de mål, der opstilles i handleplanen, samt at disse mål er veldefinerede og velafgrænsede, og at ansvaret for indsatsen er adresseret.

VISO's socialfaglige gennemgang tager med udgangspunkt i ovenstående afsæt i de 4 pejlemærker for kvalitet i sagsbehandlingen:

- Inddragelse af borgeren og netværk
- Faglig udredning
- Valg af indsats
- Opfølgning på indsats

VISO forholder sig endvidere til hvordan kommunen arbejder med helhed og sammenhænge i de konkrete sager.

Udvælgelseskriterier

VISO har foretaget socialfaglig sagsgennemgang af sagerne med nummer: 2, 6, 11, 15 og 19.

Den socialfaglige sagsgennemgang er foretaget i perioden 29.10. – 19.11.2021.

Sagerne fordeler sig således:

- 2 borgere bor i midlertidigt § 107 tilbud, men er bevilget længerevarende botilbud jf. §108 tilbud. De er i samværs- og aktivitetstilbud jf. § 104 eller STU tilbud.
- 1 borger bor i § 108 tilbud, samt i samværs og aktivitetstilbud jf. §104.

- 1 borger bor i bolig efter almenboligloven og har § 85 støtte samt beskyttet beskæftigelses tilbud og ledsager ordning.
- 1 borger er bevilliget § 85 støtte, men bor hjemme og har ingen indsats ud over beskyttet beskæftigelse jf. § 103 og ledsager ordning.

Det har været muligt at se sagsbehandlingen i forbindelse med overgangen fra barn til voksen i én af sagerne.

Borgerne har haft værgemål i 2 af sagerne.

Samlet vurdering

Center for voksenstøttes sagsbehandling i deres handicapsager er kendetegnet ved, at de i høj grad samarbejder med udfører og i nogen grad andre forvaltninger.

Der er udredning og afgørelser i alle sager med fokus på en faglig vurdering af borgernes behov.

Afdelingens arbejde med mål er kun sparsomt berørt i denne gennemgang, da datagrundlaget er for lille til at sige noget mere generelt om kommunens praksis på området.

Der kunne i relation til kommunens praksis omkring inddragelse være et øget fokus på inddragelse af borgerne og deres pårørende samt dokumentationen heraf.

I det følgende fremhæves VISO's hovedkonklusioner med fokus på styrker og udviklingspunkter.

I de efterfølgende afsnit fremgår hele den socialfaglige sagsgennemgang, som danner grundlag for disse hovedkonklusioner.

Samlede styrker i sagsbehandlingen:

- Der er udarbejdet en VUM udredning i alle sagerne.
- Den samlede faglige vurdering giver et godt overblik over sagen og et overordnet indblik i borgernes støttebehov og for flere af sagerne en begrundelse for valg af det tilbud borgerne modtager.
- Afgørelser er opbygget på en overskuelig måde, med tydelig angivelse af beslutningen.
- Bestilling af indsats ses at være det styringsdokument som Center for voksenstøtte anvender som aftaledokument med deres udfører.
- Der følges op på borgernes situation og indsats.
- Der samarbejdes mellem de enkelte forvaltninger i forhold til overgang.
- Center for voksenstøtte samarbejder med interne og eksterne udfører.
- Der er fokus på overgangen fra barn til voksen, hvor der afholdes interne møde mhp. at tilrettelægge en så skånsom overgang som muligt.

Samlede udfordringer/udviklingspunkter i sagsbehandlingen:

- Borgerne og/eller pårørende inddrages kun i begrænset omfang i selve sagsbehandlingen. Dette tyder på, at der ikke er en retningsgivende praksis for hvordan sagsbehandler tilvejebringer borgers perspektiv, ønsker og drømme.
- VUM-udredningen beror primært på oplysninger fra fagpersoner i de tilbud borger modtager og kun i mindre grad på oplysninger fra specialister og fra borgerne og pårørende.
- Anledning til udarbejdelse af VUM og konteksten hvori udredningen foretages er ikke tydeligt beskrevet.
- Sagsbehandlers bemærkninger anvendes, men ikke ud fra dette elements potentiale.
- Vurdering af støttebehov og begrundelse for valg af indsats er i enkelte sager mangelfuld eller kunne være mere uddybende beskrevet.
- Der udarbejdes ikke handleplaner i sagerne og praksis omkring bestilling ses ikke at være gældende i alle sager.
- Der følges op på borgernes situation og indsats, men dokumentationen heraf er ikke tydeligt beskrevet. Det er således ikke tydeligt at se sagsbehandlers vurdering af mål opfyldelse, vurdering af tilbuddenes indsats eller vurdering i forhold til det personrettede tilsyn.
- Andre sektorers indsats er beskrevet i sagerne, men det er ikke tydeligt at se hvordan der samarbejdes med disse og hvordan indsatsen koordineres.
- Der udarbejdes ikke formelle planer med henblik på overgangen fra barn til voksen og ikke alle relevante parter inddrages på overgangsmøder.

Sagsgennemgang med udgangspunkt i de fire pejlemærker

Inddragelse

Enkelte af borgerne har haft den samme sagsbehandler igennem mange år, hvor de mødes med sagsbehandleren til opfølgninger med års mellemrum.

Det generelle billede er dog at sagsbehandlerne i de 5 sager kun har få møder med borgerne, idet meget af sagsbehandlingen ses at bero på samarbejde med interne tilbud og deres oplysninger omkring borgeren. Det er ikke tydeligt i sagsmaterialet om sagsbehandler har mødt alle borgerne. Der er kun i få sager inddraget oplysninger fra borgerne i forbindelse med udredning og ved at der kun i enkelte sager er sket opfølgning er inddragelse i den forbindelse ikke tydeligt. Møder er kun i meget

begrænset omfang refereret, således er det ikke muligt at se, hvordan der er samarbejdet direkte med borgerne.

Det er desuden ikke tydeligt at se, om der sker samarbejde med borgernes familiære netværk i de tilfælde, hvor det kan være vanskeligt at inddrage borgerne direkte i samarbejdet.

Værgemål:

Det fremgår af to sager, at borger er tilkendt værgemål og i de tilfælde sendes afgørelser til væрге. Det er ikke muligt at se hvem der har været indkaldt/inddraget på opfølgingsmøder eller andre møder, da indkaldelser dagsorden eller referater ikke anvendes. Således er kommunens samlede praksis i forbindelse med værgemål ikke tydelig i de sager VISO har set.

Inddragelse vil blive yderligere belyst under de øvrige pejlemærker.

Faglig udredning

Metode til udredning:

Frederikssund Kommune anvender VUM som sagsbehandlingsværktøj. Scorer på temaniveau anvendes som bedømmelsesværktøj, ligesom der er udarbejdet en samlet faglig vurdering enten som et selvstændig dokument eller i den afgørelse, der er udarbejdet til borgeren. På den indledende temadag er det oplyst, at Center for voksenstøtte er påbegyndt arbejdet med VUM 2.0, dog uden at metoden understøttes af afdelingens it redskab.

Inddragelse af borgeren og dennes netværk i udredningen:

Udredninger beror i de fleste tilfælde alene på oplysninger fra fagpersoner med grundigt kendskab til borger gennem længerevarende indsats til dem. I enkelte sager er der få oplysninger fra borger selv og der er i en sag oplysninger fra pårørende.

Inddragelse af relevante fagpersoner i udredningen:

Diagnostiske udredninger, notater fra behandling eller egen læge ses kun i en sag som en del af oplysningsgrundlaget for udredning og indsats. Diagnose beskrivelse ses i de fleste sager alene at bero på overlevering fra internt udarbejdet akter, eller akter fra tilbud der referer diagnoser. I to sager er der oplysninger fra faglig specialist i form af psykologisk udredning. Oplysningerne bliver anvendt i VUM-udredningerne og danner i de to sager et mere solidt grundlag for vurderinger af behov for indsats. Hvorimod oplysningsgrundlaget fremstår mangelfuldt i de øvrige sager.

VUM-udredningerne beror tydeligt på grundige statusbeskrivelser fra borgernes botilbud og skoletilbud. I et tilfælde fra en pædagogisk undersøgelse/vurdering udarbejdet af intern udfører med henblik på at afklare en borgers muligheder for indsats. Disse mere erfaringsbaserede udtalelser danner et godt billede af borgernes udfordringer og behov i dagligdagen.

Kvalitet i udredningen:

Systematikken i anvendelsen af metoden:

Der er ikke anvendt sagsåbning eller årsag til henvendelse/udredning i sagerne. Hvilket betyder, at det af udredningen som selvstændigt dokument, kan være vanskeligt at se i hvilken sammenhæng og med hvilket formål udredningen er foretaget.

Udredningerne opdateres generelt i forbindelse med en ny afgørelse, men kan også bero på oplysninger af ældre dato, hvis det er mindre indgribende tilbud der søges om, som f.eks. ledsagerordning.

Alle oplysninger er tydeligt refereret med kilde og dateringer.

I flere sager anvendes VUM temaerne ikke i overensstemmelse med intentionerne bag VUM. Det drejer sig om Psykisk funktionsnedsættelse og Sundhed.

Sagsbehandlers bemærkninger:

Anvendes i flere af sagerne. De anvendes primært til begrundelse for scoren. Der ses et sted observationer af borgers mulighed for medvirken ved samtalen, og overvejelser om udviklingsmuligheder for borger. I enkelte sager ses også vurderinger i forhold til støttebehov og overvejelser omkring næste sagsbehandlingsskridt og noter der ikke følges op på i den samlede faglige vurdering. Samlet vurderes det at sagsbehandlers bemærkninger kunne bruges mere aktivt til den indledende analyse af sagsmaterialet.

Den samlede faglige vurdering:

Er udarbejdet i flere sager. I enkelte sager fremgår vurderingen udelukkende i afgørelsen til borgerne eller værge. Den samlede faglige vurdering er systematisk opbygget og giver en faglig forståelsesramme af borgers situation, og vurderingen af støttebehovet giver et overordnet billede af behovet for støtte. Dog kunne et mere detaljeret overblik i nogle af sagerne, bedre kunne understøtte fremtidig indsats, ligesom et mere indgående oplysningsgrundlag f.eks. omkring borgernes ønsker kunne kvalificerer beslutningsgrundlaget. Sagsbehandlers vurdering og begrundelse for valg af indsatser vurderes at sandsynliggøre, at indsatsen er tilstrækkelig og velbegrundet i flere af sagerne. I de sager, hvor borger ikke får fuldt medhold eller afslag savnes det at sagsbehandler i højere grad udarbejder en vurdering af konkrete behov og sammen med visitationsudvalget sandsynliggør, at den bevilligede hjælp er tilstrækkelig.

I sagerne hvor den faglige vurdering udelukkende fremgår af afgørelsen er støttebehovet og behovet for indsatsen mindre uddybet. Valg af den konkrete indsats kunne desuden være tydeligere beskrevet.

Borgers perspektiv er i flere sager ikke uddybet. Det kan på den måde ikke ses tydeligt hvordan sagsbehandler har samarbejdet med enten borger selv eller pårørende i forbindelse med udredningen. Fx er der kun få steder med oplysninger fra borgerne og/eller pårørende. Desuden er der ikke oplysninger om årsager eller forklaringer på hvorfor borgeren ikke er inddraget. Borgerperspektivet vurderes mangelfuldt beskrevet i udredningerne.

Valg af indsats

Handleplan og bestilling:

Det er oplyst på indledende temadag at borgerne tilbydes handleplan, men at borgerne i mindre grad ønsker en handleplan. Det oplyses tillige at der altid udarbejdes mål i samarbejde med udfører og borgerne og disse beskrives i bestilling til tilbuddet.

Der er ikke udarbejdet handleplan i nogen af de 5 sager inden for måleperioden. Der er i alle sager tilbudt handleplan i slutningen af de afgørelser der sendes til borgerne. Når tilbud om handleplan er formidlet i en afgørelse med meget andet indhold vurderes tilbuddet ikke tydeligt formidlet til borger, værge og pårørende. Det kan ikke ses om tilbuddet om handleplan er præsenteret mundtligt på et statusmøde eller lignende møde. Dette tyder på, at tilbuddet om handleplan ikke i tilstrækkelig grad er tilbudt borgerne.

Af flere sager ses i journalnotat eller mails, at der sendes bestilling til bo og dagtilbud, men kun i en sag er bestillingen vedlagt det konkrete sagsmateriale til Ankestyrelsen.

Gennemgangen af indsatsformål og mål beror derfor på én sag:

Der udarbejdes én bestilling pr. indsats.

Indsatsformål er overordnet og tilpasset hver enkelt indsats borgeren modtager. Indsatsmålene er relevante for borgers funktionsnedsættelse, men de er meget overordnet og har et langvarigt perspektiv for de fleste af målene. Et enkelt mål er meget konkret med angivelse af redskab til at opnå målet.

Der fremgår koordinerende elementer i forhold til samarbejdet mellem de tilbud borger modtager men ikke angivelse af koordinering med mere eksterne parter. Der er tidsangivelse i forhold til næste opfølgning.

Afgørelse til borgerne:

Afgørelserne til borgerne og til værgen er formuleret i et let forståeligt sprog med afgørelse og begrundelse. Afgørelsesbrevene ses at have ensartet systematik. Der tages højde for hvad borgerens øvrige indsatser tilbyder og de muligheder borgeren i øvrigt har i afgørelserne. For eksempel behovet for § 83 hjælp på ferieture, eller borgers mulighed for ture med botilbud i afgørelser om ledsagelse. Der træffes afgørelse, når indsatsen til borgerne ændres eller en ansøgning ikke kan imødekommes.

Opfølgning

Der følges op på indsatserne i flere af sagerne. Der er enkelte sager, hvor opfølgning endnu ikke har været relevant. I en sag er det muligt at følge kontinuerlige opfølgninger

hver 2. år siden 2011, herunder en relativ fast procedure på denne ene sag, hvor der modtages statusbeskrivelse fra borgerens dag- og botilbud, der gennemføres et møde, hvor sagsbehandler efterfølgende sender en kvittering for et godt møde og de fremadrettede indsatsmål til borger og siden 2016 sendes der også en bestilling til bo- og dagtilbud efter opfølgningen.

I andre sager ses det at VUM opdateres efter et opfølgingsmøde og der sendes en afgørelse til borgeren med beslutning om at borgers tilbud fortsætter. Den samlede faglige vurdering danner begrundelsen for denne beslutning.

I flere sager er der modtaget en statusbeskrivelse fra botilbuddet op til opfølgningen, mens det i et tilfælde ikke ses statusbeskrivelse forud før opfølgningen. Der anvendes ikke mødeindkaldelse til borger eller dagsorden, ligesom referat som tilbagemelding ikke anvendes.

Opsamlende omkring opfølgning kan det konkluderes, at der ikke er en fast metode for opfølgning. Der anvendes ikke indkaldelsesbrev med dagsorden, hvilket kan betyde at formål og emner til drøftelse kan blive tilfældigt og ikke afstemt borgers eller pårørendes behov, perspektiv eller ønsker.

Når det udelukkende er borgers mål eller en afgørelse med den samlede faglige vurdering, der danner tilbagemeldingen på opfølgningen, er det ikke tilstrækkeligt tydeligt, hvad sagsbehandler har lagt vægt på i beslutningen om, at en indsats fortsætter, det er desuden ikke tydeligt, hvordan der er arbejdet med målene i den tid der er gået, samt hvordan sagsbehandler forholder sig til indsatsen i relation hertil. Der er ikke dokumentation for det personrettede tilsyn og for om sagsbehandler ser borgerne og vurderer borgernes trivsel i forbindelse med opfølgningen.

Positivt kan det konkluderes at sagsbehandler handler på de ansøgninger der rejses i forbindelse med opfølgningen, og der træffes afgørelser i relation hertil.

Helhed og sammenhæng

Samarbejdet med andre forvaltninger og sektorer:

Sagerne er kendetegnet ved, at der er behov for indsatser fra egen forvaltning herunder hjælpemidler og sundhedstilbud. I enkelte sager har der været STU tilbud involveret. Borgerne har alle fået pension. Enkelte borgere har brug for løbende kontrol og behandling for deres kroniske og behandlingskrævende lidelser. De beskrevne behandlingsindsatser for særligt 2 borgere bliver understøttet af borgernes tilbud, men krav, koordinering og evt. samarbejde med pårørende i den sammenhænge er ikke koordineret og de fremgår heller ikke gennem mål f.eks. i bestillinger eller handleplan. Der er opmærksomhed på at inddrage oplysninger fra andre forvaltninger herunder skoleudtalelser fra STU. Der er en del administrativt samarbejde med hjælpemiddelkontoret i én sag, samt jobcentret i botilbudskommunen i forbindelse med overgangen fra barn til voksen. Der ses ikke direkte samarbejde med andre forvaltninger eller sektorer ud over familieafdelingen f.eks. på møder eller lignende. I sagen omkring

overgangen kunne det have været relevant, hvorimod behovet i de øvrige sager er mere uklart.

Overgang fra barn til voksen:

Én sag danner grundlag for VISOs vurderingen af Center for voksenstøttes samarbejde med Familieafdelingen i forbindelse med overgangen fra barn til voksen.

Sagen er kendetegnet ved at være en kompleks enkeltsag, hvor både et omfattende handicap, ikke dansk statsborgerskab og anbringelse uden samtykke kendetegner sagen.

Samarbejdet med familieafdelingen starter med et møde sagsbehandlerne imellem 9 mdr. før den unge bliver 18 år. Det fremgår af internt notat uden dato, at der kan have været afholdt møde forinden. Der afholdes møde på borgerens botilbud 4 måneder før det 18 år, hvor overgangen forberedes mellem de professionelle med fokus på fordelingen af opgaverne i mellem dem. Der er en del mails mellem botilbud og de to afdelinger i forhold til at få afklaret forskellige forhold primært omkring opholdstilladelse, værgemål og forsørgelse samt fremtidig boform. Enkelte mails kan i denne sag udgøre det for en intern plan for overgangen. Men formelt udarbejdes der ikke en plan for den unges overgang fra barn til voksen.

Familien til den unge er ikke inddraget i forberedelsen af overgangen eller forsøgt inddraget ud over, at de er spurgt til behov for vaccination samt informeret om værgemål.

Borger kan pga. sin funktionsnedsættelse ikke indgå direkte i sagsbehandlingen.

Det fremgår ikke, hvordan kommunen har forsøgt at samarbejde med familien ud over at familien har tilkendegivet, at de ønsker at borgeren flytter hjem til dem ved det 18. år.

Det fremgår desuden ikke af akterne hvilke overvejelser sagsbehandlerne har i forhold til ikke at inddrage forældrene omkring overgangen eller om de orienteres om deres barns fremtid og trivsel på anden vis.

Praksis tyder på at der er fokus på interne møder omkring overgangen og i mindre grad på møder med borger og familien mhp. deres forberedelse på overgangen fra barn til voksen.

Bilag 3: Ankestyrelsens juridiske materiale gennemgang

Notat om juridisk gennemgang af Frederikssund Kommunes materialer – November 2021

Juridisk gennemgang af kommunens materialer er foretaget i forbindelse med kommunens forløb med Taskforce-Handicap.

Ankestyrelsen har alene set på, om lovgivning og praksis er overholdt på de sagsområder, som vi har målt på i forbindelse med taskforce-forløbet. Vi gør opmærksom på, at gennemgangen ikke betyder, at taskforcen har taget stilling til, om samtlige af kommunens materialer er i overensstemmelse med regler og praksis.

Vi bemærker, at vi i forhold til sagsmålingsrapporten har gennemgået kommunens gældende kvalitetsstandarder, som de i november 2021 fremgår på kommunens hjemmeside. Vores bemærkninger hertil fremgår af sagsmålingsrapportens kapitel 4.

Kommunen har i materialesamlingen indsendt udkast til kvalitetsstandarder for 2022. Vi har i denne gennemgang af materiale indsat bemærkninger til de udkast til kvalitetsstandarder, som vi har målt på i forbindelse med taskforce-forløbet.

Kvalitetsstandard for servicelovens § 85 om socialpædagogisk støtte

Målgruppe:

Kommunen skriver, at man kan blive tilbudt socialpædagogisk støtte, hvis man, ud over betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, samtidig har behov for:

- Et målrettet udviklingsforløb, der skal hjælpe dig til et selvstændigt liv på egne præmisser.
- Et udredningsforløb, som kan klarlægge dit behov for støtte
- En kortvarig rehabiliterings- og stabiliseringsperiode, når der er særlige udfordringer. Dette for at forebygge, at udfordringerne vokser.

Vi bemærker, at der efter bestemmelsen om socialpædagogisk støtte ikke er krav om behov for forløb med henblik på udvikling, udredning eller rehabilitering. Borgeren kan også være berettiget til socialpædagogisk støtte ved behov for fx omsorg eller hjælp til at bevare psykiske, fysiske eller sociale funktioner. Vi henviser til principmeddelelse 6-18.

Indhold:

Det fremgår, at fokus er på samarbejde og udvikling af muligheder og kompetencer. Vi bemærker, at det ikke er et krav, at støtten udvikler borgerens kompetencer og funktionsniveau.

Omfang og varighed:

Kommunen skriver; "Hvis det bliver vurderet, at du har behov for en intensiv indsats med døgn dækning i en tidsbegrænset periode, for at du kan blive i din egen bolig, kan du modtage dette."

Formuleringen om tidsbegrænset periode kan give indtryk af, at den bevilligede ydelse tidsbegrænses og vil ophøre, når en given periode udløber.

Vi bemærker hertil, at der ikke er hjemmel til at tidsbegrænse afgørelser om socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85. Det afgørende for indsatsens varighed er, at formålet med indsatsen og indsatsmålene er opfyldt, og at borgeren efter indsatsen kan klare sig uden den støtte, der har været bevilget. Det skal altid bero på en konkret vurdering af borgerens aktuelle situation.

Kommunen kan træffe afgørelse om ophør, når kommunen, fx i forbindelse med opfølgning af indsatsen, konstaterer, at borgerens støttebehov kan dækkes på anden vis eller, at borgeren kan klare sig uden støtten.

Det fremgår, at indsatsen ophører, når målene er nået eller ikke kan nås.

Vi bemærker, at i situationer, hvor kommunen vurderer, at målene ikke kan nås, skal kommunen undersøge baggrunden herfor. Herunder om hjælpen skal tilrettelægges på en anden måde, for at borgeren kan profitere af den. Socialpædagogisk støtte kan ikke nedsættes eller ophøre, før kommunen har truffet en afgørelse om dette efter en konkret og individuel vurdering. Kommunen skal, inden ydelsen enten nedsættes eller ophører, vurdere om betingelserne for dette er til stede. Kommunen kan fastsætte en dato for opfølgningen af ydelsen.

Egenbetaling:

Kommunen skriver; "Der kan være udgifter, hvis dig og medarbejderen aftaler at deltage i forskellige aktiviteter. Det kan for eksempel være udgifter til transport eller besøg på café."

Vi gør opmærksom på, at der ikke er hjemmel til at kræve, at borgeren betaler for udgifter til medarbejderens transport eller cafébesøg.

Kvalitetsstandard for servicelovens § 96 om borgerstyret personlig assistance – BPA

Målgruppe:

Det fremgår, at det er en forudsætning, at borgerens nedsatte funktionsevne i høj grad gør personen afhængig af støtte i almindelige daglige opgaver. Det fremgår også, at borgeren som udgangspunkt skal have et stort behov for pleje, praktisk hjælp,

overvågning og ledsagelse til aktiviteter uden for hjemmet for at kunne få en BPA-ordning.

Vi bemærker, at det ikke følger direkte af principmeddelelse 18-18. Her præciseres det, at der som udgangspunkt er tale om borgere, der har et behov, der ikke kan dækkes ved almindelig personlig og praktisk hjælp, ledsagelse m.v. Det kan for eksempel skyldes, at der er tale om hjælp af så personlig karakter, at det forudsætter individuel oplæring af hjælperne. Det kan også skyldes, at borgeren har behov for en mere fleksibel løsning, end der kan gives efter servicelovens andre bestemmelser, for eksempel for at få borgerens dagligdag til at fungere.

Herudover fremgår det af kommunens kvalitetsstandard, at det kan kræves, at borgeren er fleksibel med hensyn til indretning af sin bolig og måden borgeren lever på. Vi skal bemærke, at hvis borgeren har behov for boligindretning, så skal kommunen træffe afgørelse om dette. Hvis borgeren lever på en bestemt måde, som kommunen ikke finder i overensstemmelse med levering af denne type hjælp, så skal kommunen konkret og individuelt vurdere, om denne livsstil kan være foreneligt med levering af denne type hjælp, eller om borgeren kan få anden støtte, som kan afhjælpe dette, så borgeren kan modtage denne type hjælp. Det fremgår af den helhedsorienterede sagsbehandling, som fremgår af retssikkerhedslovens § 5.

Det fremgår også af dette afsnit, at arbejdslederrollen ikke kan overgives til anden part. Det betyder, at en værge og/eller nærtstående ikke kan overtage funktionen som arbejdsleder ved denne BPA-ordning. Her følger kommunen den udmeldte praksis i principmeddelelse 18-18.

Indhold:

Det fremgår, at der ved udmåling af hjælpen bliver taget hensyn til, om borgers eventuelle ægtefælle er i stand til at varetage opgaver i hjemmet. Vi forudsætter, at kommunen følger principmeddelelse 3-19 ved udmålingen af hjælpen.

Det fremgår også, at der kan der gives tilskud til dækning af en række udgifter, som kommunen har listet.

Vi skal bemærke hertil, at ordningen ikke skal medføre udgifter for borgeren.

Under afsnittet udmåling af tilskud til arbejdsgiveropgaver og lønadministration fremgår det, at udgiften til varetagelse af arbejdsgiveropgaverne hos firma/forening udgør 5 kr. pr. udmålt time (2018 niveau). Kommunen skal også i disse situationer vurdere, om der er grundlag for at fravige kvalitetsstandarden.

Omfang og varighed:

Det fremgår, at der ved ophør af ordningen vil blive lavet en handleplan. Hvis borgeren ikke selv har ønsket at ophøre ordningen, skal kommunen træffe en afgørelse, før ordningen kan ophøre. Dette foreslås at fremgå af kvalitetsstandarden.

Kvalitetsstandard for servicelovens § 97 om ledsageordning

Målgruppe:

Punkterne i opremsningen: "Ordnningen er for dig, som...", følger Ankestyrelsens principmeddelelse 95-16, hvor det er præciseret, at borgeren skal kunne efterspørge individuel ledsagelse og kunne give udtryk for – ikke nødvendigvis verbalt – et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter og skal være bevidst om indholdet.

Det fremgår også, at hvis borgeren har en nedsat funktionsevne på grund af sindslidelse eller sociale årsager, så er borgeren ikke omfattet af ledsageordningen. Kommunen følger ikke praksis på dette område. Det fremgår af principmeddelelse 78-15, at kommunen ikke kan give afslag på ledsageordning alene med den begrundelse, at ansøger har en nedsat psykisk funktionsevne som følge af en sindslidelse. Kommunen skal i hvert tilfælde foretage en konkret og individuel helhedsvurdering af borgerens behov. Hvis det vurderes, at borgeren ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal der foretages en vurdering af, om borgeren har behov for socialpædagogisk støtte. Har borgeren behov for socialpædagogisk støtte eller anden støtte, der kræver særlige kvalifikationer hos ledsageren, vil borgeren ikke være berettiget til ledsageordning.

Omfang og varighed:

Det fremgår, at hvis borgeren bor i botilbud, hvor noget af ledsagelsen er en del af tilbuddets ydelser, kan det samlede gennemsnitlige antal ledsagetimer ikke overstige 15 timer om måneden. Vi skal hertil bemærke, at deltagelsen i aktiviteter på botilbuddet skal være aktiviteter, som borgeren selv har efterspurgt, hvis der skal ske en reduktion af timerne. Deltagelsen kan være med andre beboere.

Kvalitetsstandard for servicelovens § 107 om midlertidigt botilbud

Målgruppe:

Kommunen skriver følgende under målgruppe;

"Tilbuddet gives til dig, der en betydelig nedsat funktionsevne og har behov for:

- Former for støtte, som ikke kan gives i egen bolig.
- Et målrettet udviklingsforløb med henblik på mestring af dit eget liv.
- Et udredningsforløb med henblik på afklaring af fremtidig støtte og boform.
- En kortvarig rehabiliterings- og stabiliseringsperiode."

Vi bemærker, at kommunen skal være opmærksom på § 107, stk. 2, nr. 2. Efter denne bestemmelse er der ikke krav om, at den nedsatte funktionsevne skal være betydelig, og personer med særlige sociale problemer kan også være i personkredsen for et midlertidigt botilbud. Kommunen skal også være opmærksom på, at formålet med opholdet kan være pleje eller behandling.

Indhold:

Det fremgår, at tilbuddet kan gives i kombination med aktivitets- og samværstilbud, beskyttet beskæftigelse samt uddannelse og/eller ordinær beskæftigelse.

Vi bemærker, at andre former for støtte også kan være relevante. Vi foreslår derfor, at kommunen skriver, at tilbuddet kan gives i kombination med anden støtte, for eksempel aktivitets- og samværstilbud, beskyttet beskæftigelse samt uddannelse og/eller ordinær beskæftigelse.

Egenbetaling:

Det fremgår, at kommunen fastsætter egenbetaling for ophold i botilbuddet på baggrund af borgerens indkomst.

Vi gør opmærksom på, at borgere der bevarer egen bolig under opholdet, som udgangspunkt ikke skal betale for det midlertidige botilbud. Derudover skal borgere, der ikke har en indtægt, ikke opkræves betaling for opholdet. Vi henviser til § 2, stk. 4, og § 3 i Bekendtgørelse om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108.

Kommunen skriver også, at i beregningen for egenbetaling indgår blandt andet integrerede serviceydelser.

Vi bemærker, at kommunen skal være opmærksom på at skelne mellem integrerede ydelser og andre serviceydelser. Vi henviser til principmeddelelse 25-18, hvor det fremgår, at kommunen kan vælge, at borgere der bor på et midlertidigt botilbud, skal betale for kost, tøjvask m.v. som en integreret del af botilbuddet. Andre ydelser kan ikke betragtes som integrerede ydelser i et botilbud, idet boligdelen og servicedelen er adskilt i lovgivningen. Det betyder, at borgeren kan fravælge udgifter, som ikke er knyttet til de nævnte ydelser, fx ture med botilbuddets bus.

Kvalitetsstandard for servicelovens § 108 om længerevarende botilbud

Målgruppe:

Det fremgår, at tilbuddet gives til borgere, der blandt andet har behov for et udviklings- og træningsforløb, så borgeren på sigt kan flytte i et mindre indgribende tilbud.

Vi skal hertil bemærke, at borgeren netop får tildelt et længerevarende botilbud, fordi borgeren ikke i løbet af kortere tid kan vende tilbage til egen bolig. Hvis dette er tilfældet, så er borgeren omfattet af personkredsen for et midlertidigt botilbud. Vi henviser til vores principmeddelelse 71-14.

Hvis borgeren gennem tid bliver så meget selvhjulpnen, at borgeren kan klare sig selv i egen bolig, så er borgeren ikke længere omfattet af personkredsen for et længerevarende botilbud. Kommunen kan ikke, hvis borgeren ikke samtykker eller ikke kan give informeret samtykke, optage borgeren på et andet botilbud uden at iagttage magtanvendelsesreglerne. Magtanvendelsesreglerne skal også anvendes ved flytning fra et botilbud til et andet botilbud. Betingelserne for at anvende

magtanvendelsesreglerne skal være opfyldte for at optage borgere på et botilbud, hvis borgeren ikke samtykker dertil.

Indhold:

Kommunen skriver, at tilbuddet for eksempel kan indeholde individuelt tilpasset udslusningsforløb. Vi skal henvise til ovenfor nævnte om iagttagelse af magtanvendelsesreglerne, hvis borgeren ikke samtykker til ophold i et andet botilbud. Derudover skal kommunen gennem en afgørelse konkret og individuelt vurdere, at borgeren ikke længere er omfattet af personkredsen for et botilbud.

Vi bemærker derudover, at de indsatser, som borgeren har behov for, skal vurderes og udmåles i en afgørelse, og kommunen skal iagttage betingelserne i servicelovens § 89, hvor det fremgår, at ansøgeren i forbindelse med afgørelsen efter dette kapitel, servicelovens kapitel 14, skriftligt skal oplyses om, hvilken hjælp der er bevilget. Kommunen kan ved mindre, begunstigende justeringer i hjælpen undlade at fremsende en ny skriftlig oplysning herom til borgeren. Der er ikke noget integreret hjælp i længerevarende botilbud.

Kommunen skriver, at der kan være fokus på et godt udslusningsforløb til borgerens egen bolig eller et andet botilbud. Dette behøver ikke at være en del af tilbuddets indhold, men afhænger af borgerens konkrete og individuelle udviklingsmuligheder. Vi skal i den forbindelse henvise til bemærkninger ovenfor om at iagttage magtanvendelsesreglerne.

Levering af ydelsen:

Det fremgår, at der som udgangspunkt er frit valg. Vi bemærker, at frit valg af botilbud er en retsgaranti, og når kommunen tilsidesætter dette, så vil det medføre afgørelsens ugyldighed.

Egenbetaling:

Kommunen skriver, at borgeren derudover skal betale for serviceydelserne i botilbuddet, som kan være mad, vask og rengøring.

Vi skal bemærke, at hvis borgeren er i personkredsen for personlig og praktisk hjælp, kan kommunen ikke fastsætte regler om betaling af personaleomkostninger. Kommunen skal også med hensyn til betaling af madserviceordning følge betalingsbekendtgørelsens regler, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 1576 af 27. december 2014 om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens §§ 79, 83 og 84.

Udkast til internt indsatskatalog § 85

Under afsnittet 'Lovgrundlag' på side 1 står der, at der både kan være tale om personer med betydelige eller medfødte funktionsnedsættelser. Vi bemærker, at det efter bestemmelsen om socialpædagogisk støtte er en betingelse, at den nedsatte funktionsevne er betydelig, uanset om den nedsatte funktionsevne er erhvervet eller medfødt.

Det fremgår på side 5, 7, 9, 11, 13 og 15, at borgere med funktionsniveau 1 henvises til rådgivende og vejledende samtaler og evt. gruppebaserede eller individuelt tidafgrænset støtteforløb i regi af Rådgivningshuset og tilbud i regi af Livskilden.

Vi forudsætter, at kommunen altid foretager en konkret og individuel vurdering af, om rådgivende og vejledende samtaler og evt. gruppebaserede eller individuelt tidafgrænset støtteforløb er tilstrækkeligt til at kompensere for borgerens støttebehov.

Vi forudsætter også, at der er tale om tidsbegrænset støtte efter servicelovens § 82 b. Der er ikke hjemmel til at tidsbegrænse støtte efter servicelovens § 85. Vi henviser også til vores bemærkning om tidsbegrænsning under kvalitetsstandard § 85.

Vi bemærker desuden, at kommunen ikke blot kan henvise til støtte efter §§ 82 a og 82 b, hvis borgeren har søgt om socialpædagogisk støtte efter § 85. Kommunen skal i så fald træffe afgørelse om afslag på socialpædagogisk støtte efter § 85 og vejlede om muligheden for at klage.

Afgørelsesskabeloner

Kommunen skal være opmærksom på at tilrette klagevejledninger i deres afgørelsesskabeloner. Vi henviser til vores bemærkninger om kommunens klagevejledninger i kapitel 4.1 i sagsmålingsrapporten.

Bilag 4: Oversigt over kommunens tilsendte materialer

Tilgængeligt materiale (indsæt liste over titler og vedlæg materiale)	
<p>1. Organisationsdiagram</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Organisationsdiagram for kommunen som helhed</i>• <i>Organisationsdiagram for voksenhandicapområdet (myndighed) på team- og medarbejderniveau.</i>	<p>1.1 Organisationsdiagram for fr. sund og Center for Voksenstøtte og ældre.</p> <p>Der findes ikke et opdateret organisationsdiagram for Voksenhandicapområdet på team og medarbejderniveau</p>

<p>2. Politik og strategi</p> <p><i>Politikker</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Politikker der relaterer sig til voksenhandicapområdet, eksempelvis kommunens handicappolitik, udsattepolitik eller sundhedspolitik.</i> <p><i>Styringsdokumenter</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Strategier og overordnede styringsdokumenter der sætter ramme og retning for arbejdet på voksenhandicapområdet, fx handleplaner, udviklingsplaner, udviklingskontrakter og -aftaler.</i> <p><i>Kvalitetsstandarder</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Kvalitetsstandarder og serviceniveaubeskrivelser.</i> • <i>Indsats- eller ydelseskataloger eller beskrivelser, der definerer kommunens ydelser eller ydelsespakker.</i> 	<p>2.0. Sammen om Sundhed- Sundhedspolitik 2022-2025</p> <p>2.1 Handicap og psykiatripolitik 2019-2022</p> <p>2.2 Værdighedspolitik</p> <p>2.3 Retningslinje for det gode samarbejde med pårørende</p> <p>2.4 Strategi for center for Voksenstøtte og Rehabilitering</p> <p>2.5 Kvalitetsstandarder (Udkast 2022 – Forventes godkendt i dec. 2021 med yderligere kommentarer)</p> <p>2.6 Sociale tilbud svarende til FFB's indsatskatalog overblik</p> <p>2.7 Udviklingsplan for Myndighed 2019 (Visitation+Voksenstøtte)</p> <p>2.8 Effekten-af-omorganisering-af-myndighed-bilag-til-udvalgssager-januar-2021</p> <p>2.9 Sagsbehandlingsfrister på det Sociale område</p> <p>2.10 Udkast til indsatskatalog § 85</p>
--	--

<p>3. Faglig ledelse og sparring</p> <p><i>Retningslinjer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Overordnede retningslinjer for sagsbehandlingen, fx værdigrundlag og faglige pejlemærker.</i> • <i>Metoder og redskaber som anvendes i sagsbehandlingen, fx VUM.</i> • <i>Manualer og vejledninger til de metoder og redskaber som anvendes i sagsbehandlingen.</i> • <i>Kompetenceplaner på afdelings- og teamniveau.</i> • <i>Funktionsbeskrivelser på ledelses- og medarbejderniveau.</i> <p><i>Sparring og videndeling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Dagsordener, dagsordenskabeloner eller faste punkter for afholdelse af teammøder, faggruppemøder og afdelingsmøder.</i> • <i>Procedurer og skabeloner for faglig sparring, videndeling og supervision.</i> <p><i>Strategisk kompetenceudvikling</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Strategier og planer for medarbejdernes faglige kompetenceudvikling.</i> • <i>Skabelon eller standardprogram for introduktion af nye medarbejdere.</i> <p><i>Ledelsestilsyn</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Procedurer og skabeloner for fagligt ledelsestilsyn.</i> 	<p>RETNINGSLINJER</p> <p>Vi har ikke noget særskilt nedskrevet dokument om værdigrundlag i afdeling for Voksenstøtte. Vi arbejder efter Recovery – Rehabilitering, mødet med borgeren og pårørende i øjenhøjde, helhedsorienteret tænkning, som det er beskrevet i fht. VUM 2.0. Vi har i mange år arbejdet med VUM 1.0.</p> <p>VUM 2.0 - Metode håndbogen (ikke vedhæftet som bilag)</p> <p>3.0 Bevillingskompetence i Myndighed</p> <p>3.1 Flowchart for bevilling af socialsagen 2021</p> <p>3.2 Enkeltsager i en samlet sag - sagsbehandling i Myndighed version 3</p> <p>3.3 Vedhæft filer i Cura- Arbejdsgang</p> <p>3.4 Opsætning af filtre - Arbejdsgange</p> <p>3.5 Målgruppevurdering til socialt tilbud – Arbejdsgang</p> <p>3.6 Samtykke</p> <p>3.7 Arbejdsgang stamdata</p> <p>3.8 Retningslinje for adgang til data i Cura</p> <p>3.9 Hvor dokumenteres hvad i Cura – lommekort</p> <p>3.10 Sagsåbning – Arbejdsgang</p> <p>3.11 Sagsoplysning - Arbejdsgang</p> <p>3.12 Sagsvurdering - Arbejdsgang</p> <p>3.13 Bestilling – Arbejdsgang</p> <p>3.14 Afgørelse – Arbejdsgang</p> <p>3.15 Opfølgning – Arbejdsgang</p> <p>3.16 Arbejdsvejledning egenbetaling § 107</p> <p>Afdelingen har ikke funktionsbeskrivelser for rådgiverfunktionen eller leder</p> <p>SPARRING OG VIDENSDELING</p> <p>Dagsordenskabeloner:</p> <p>Teammøder:</p>
--	---

Psykiatri:

- Orientering fra Mette Marie
- Psykiatriteamets funktionspostkasse
- Sagsdrøftelser
- Særlige emner/sager

Handicap:

- Borgersager
- Andet

Socialfaglige møder:

- Nyt fra Mette Marie
- Andet fx. MED, AMR, Vidensdeling, særlige social faglige emner
- VUM 2.0

STRATEGISK KOMPETENCEUDVIKLING

3.20 Kompetenceudvikling strategi - Oplæg til ledermøde 19.02.2020

3.21 Avanceret kompetenceudvikling Modul 1 af 4

3.22 Socialfagligt møde 15.01.2021 incl. gevinstkort

3.23 Socialfagligt møde 07.06.2021

LEDELSESTILSYN

3.30 Audit - kort præsentation af auditresultaterne for rådgiverne Feb. 2021

3.31 Audit spørgsmål nov. 2021

3.32 Sagsgennemgangs-skabelon

Der er ikke udarbejdet procedurer for sagsgennemgang.

4. Arbejdsgangsbeskrivelser

Arbejdsgange, procesbeskrivelser og sagsgange fra åbning til afslutning af sager på voksenhandicapområdet. Det kan eksempelvis være:

- *Procedurer og skabeloner til visitation, udredning og målgruppevurdering.*
- *Procedurer og skabeloner til afgørelser, handleplaner og klagevejledning.*
- *Procedurer og skabeloner til opfølgning.*
- *Retningslinjer for inddragelse af borgeren og borgerens netværk.*
- *Retningslinjer for samarbejdet med interne udførere på voksenhandicapområdet.*

Se bilag 3.1 – 3.15

Netblanket bruges til bla. samtykker og partsrepræsentation.

4.1 Handleplansbrev

4.2 Aktindsigtsbrev

4.3 Partshøring

4.4 Afslag generel (Nyansøgning -Afgørelse)

4.5 Bevilling forsæt (efter opfølgning)

4.6 Afgørelse - Direkte og inddirekte udgifter § 96

4.7 § 107 Afgørelse om egenbetaling

<p>5. Helhed og sammenhæng samarbejde</p> <p><i>Overgang fra barn til voksen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Procedurer og skabeloner for overgang fra barn til voksen</i> • <i>Oversigt eller dagsordner for faste møder mellem børne- og voksenhandicapområdet.</i> <p><i>Samarbejde mellem voksenhandicapområdet og øvrige områder</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Retningslinier for samarbejdet mellem voksenhandicapområdet og kommunens øvrige områder, fx beskæftigelsesområdet, sundheds- og ældreområdet og misbrugsområdet.</i> • <i>Oversigt over eller dagsordener for faste møder mellem voksenhandicapområdet og kommunens øvrige områder, fx beskæftigelsesområde, sundheds- og ældreområdet og misbrugsområdet.</i> 	<p>Der afholdes ungekoordineringsmøde 1 x månedligt, hver den første mandag i måneden med deltagelse af afdelingsleder for Ungekontakten, for Afdelingen for Voksenstøtte, samt teamledere for Center for Familie og Rådgivning.</p> <p>5.0 Ungekoordinering – Arbejdsgang</p> <p>5.1 Overgangssag – Skabelon</p> <p>5.2 Ungekoordinering - dagsordensskabelon</p> <p>5.3 § 19a – arbejdsgang</p> <p>5.4 § 19a – sagsskabelon</p> <p>Samarbejde mellem voksenhandicapområdet og øvrige områder:</p> <p>5.5 Arbejdsgang vedr. overdragelse af sager fra Ungekontakten til Voksen</p> <p>5.6 Eks. dagsorden for Myndighedsforum</p> <p>Vi har ikke nedskrevet retningslinier for samarbejdet mellem voksenhandicapområdet og sundheds- og ældreområdet. Idet vi sidder på samme gang og har været en del af samme afdelingen for et ½ år siden, har vi viden om hinandens arbejde og hvordan vi skal samarbejde. Vi bruger samme IT-system og sikrer sammenhæng i sagsbehandlingen ved at orientere hinanden i Cura, så dokumentationen ligger i borgers journal.</p> <p>Der afholdes månedlige møde i § 95-96 teamet:</p> <p>5.7 Ref. af BPA og KT møde 8. feb. 2021</p> <p>5.8 Sep. 8. Ref. af BPA og KT møde</p>
---	---

<p>6. Ledelsesinformation og styring</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Procedurer, skabeloner og eksempler på indsamling af ledelsesinformation, fx aktiviteter, målgrupper, økonomi og klagestatistik.</i> • <i>Procedurer, skabeloner og eksempler på præsentation og drøftelse af ledelsesinformation for politikere, ledelse og medarbejdere på voksenhandicapområdet.</i> 	<p>6.0 Månedsopfølgning per 30. september 2021 - Voksensocialområdet</p> <p>6.1 Budgetopfølgning-30-september-2021-social-og-sundhedsudvalget</p> <p>Vi anvender ligeledes Ballerup Benchmark, som information om, hvordan Frederikssund Kommune placerer sig i forhold til aktivitetsniveau og omkostningsniveau i forhold til øvrige kommuner i Hovedstadsregionen vedr. servicelovens tilbud til Voksne (§ 103, § 104, § 107 og § 108, STU, § 95 og § 96</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eksempel på månedsopfølgning for budget og aktivitet på voksenhandicapområdet • Kvartalsvis budgetopfølgning til politisk niveau.
<p>7. Andre materialer der ikke er nævnt i ovenstående</p> <p><i>Herunder links til hjemmeside, eventuelle procespapirer, vejledninger, manualer og skabeloner af relevans for voksenhandicapområdet.</i></p>	<p>7.0 Ansøgningskema om særlige ressourcer</p>

Bilag 5: Beskrivelse af taskforcen

Præsentation af taskforcen på handicapområdet

Det overordnede formål med taskforcen er at bidrage til en positiv udvikling af kvaliteten i kommunernes sagsbehandling på enten børne- eller voksenhandicapområdet. Taskforcen skal desuden hjælpe kommunerne med at sikre et mere helhedsorienteret perspektiv på sagsbehandlingen samt fremme læring og faglig udvikling.

Taskforcen tilbyder både korte lærings- og formidlingsforløb, der skal give viden om og indsigt i et afgrænset tema samt længerevarende analyse- og udviklingsforløb, hvor taskforcen på baggrund af en analyse af kommunen, indgår i et samarbejde med kommunen om at understøtte en positiv udvikling af kvaliteten i kommunens sagsbehandling på handicapområdet.

Taskforcen kan hjælpe kommunerne med at pege på udviklingsområder, men det er entydigt kommunernes ansvar at overholde lovgivningen på området. Det er også kommunernes ansvar at udarbejde og gennemføre en udviklingsplan på baggrund af taskforcens analyser og anbefalinger.

Taskforcen består af medarbejdere fra Socialstyrelsen og Ankestyrelsen. De allerede eksisterende tilbud i Ankestyrelsen og Socialstyrelsen tænkes ind som delelementer i et samlet udviklingsforløb efter behov og relevans.

Analysens formål

Denne rapport er resultatet af taskforcens analyse af Frederikssund Kommunes sagsbehandling på voksenhandicapområdet. Formålet med rapporten er at bidrage til læring og udvikling i Frederikssund Kommune, ved at pege på forhold, der fremstår velfungerende, og som vurderes at være en styrke ved kommunens indsats, samt hvilke forhold der er udfordrende for kommunen. Rapporten ser på mulighederne for udvikling eller forbedring af den daglige praksis i forhold til sagsbehandlingen eller de retningslinjer, der er lagt herfor. Der er taget udgangspunkt i aktuel viden om nærværende og tidligere praksis i Frederikssund Kommune set i et fremadrettet perspektiv. På baggrund af analysen og med udgangspunkt i de identificerede udfordringer giver taskforcen en række anbefalinger, som Frederikssund Kommune efterfølgende kan adressere i den udviklingsplan, som kommunen udarbejder.

Analysen er baseret på forskellige datakilder:

- En **juridisk gennemgang** af 18 sager på voksenhandicapområdet inden for servicelovens paragraffer 85, 96, 97, 107, 108 samt almenboliglovens paragraf 105. Sagerne er fremsendt af Frederikssund Kommune på baggrund af kriterier angivet af Ankestyrelsen. Se bilag 1. Herudover har VISO foretaget en socialfaglig vurdering af fem af sagerne. Se bilag 2.
- En **socialfaglig gennemgang** af fem af de 18 sager. Se bilag 2.

- **Materialesamling** fremsendt af Frederikssund Kommune den 5. november 2021. Oversigt over det fremsendte materiale fremgår af bilag 4, herunder:
- En **juridisk gennemgang af kommunens fremsendte materialer**. Se bilag 3.
- En **selvevaluering** udfyldt af Frederikssund Kommune. Selvevalueringen er udfyldt af en række nøglepersoner i kommunen og fremsendt den 5. november 2021.
- En **indledende temadag** afholdt i Frederikssund Kommune den 27. oktober 2021 mellem repræsentanter fra kommunens voksenhandicapområde og taskforcen.
- **Interviews med borgere/forældre til børn og unge**, der modtager ydelser fra handicapområdet, foretaget den 21. oktober 2021 (i rapporten benævnt "borgerinterviews").
- En række **semistrukturerede kvalitative gruppeinterviews** foretaget den 7. – 8. december 2021. Taskforcen har interviewet følgende fra Frederikssund Kommune:
 - Repræsentanter fra Handicaprådet (i rapporten benævnt "Handicaprådet")
 - Øverste administrative ledelse (i rapporten benævnt "øverste ledelse")
 - Mellemlidelse (i rapporten benævnt "mellemlidelse")
 - Sagsbehandlere fra voksenhandicapområdet (i rapporten benævnt "sagsbehandlere")
 - Stabsmedarbejdere (i rapporten benævnt "stab")
 - Sagsbehandlere og ledere fra børnehandicapområdet (i rapporten benævnt "børnehandicapområdet")
 - Interne kommunale udførere på handicapområdet (i rapporten benævnt "udfører")
 - Interne kommunale samarbejdspartner (i rapporten benævnt "interne samarbejdspartner")
 - Interviews med borgere/unge/forældre til børn og unge, der modtager ydelser fra handicapområdet - alle til belysning af deres oplevelse af inddragelsen i sagsbehandlingen, foretaget den 21. oktober 2021 (i rapporten benævnt "borgerinterviews").

De analyser og vurderinger, der er foretaget i analysen, koncentrerer sig om syv centrale temaer og foretages på baggrund af juridisk og socialfaglig viden, samt aktuelt bedste viden om praksis på området. De syv temaer er politik og strategi, faglig ledelse og sparring, udredning vurdering og afgørelse, handleplan og bestilling, opfølgning, helhed og sammenhæng, ledelsesinformation og styring. Hvert tema har nogle underliggende kriterier, som taskforcen vurderer kommunen på.

Det videre forløb på baggrund af taskforcens analyse

Med afsæt i taskforcens analyse og anbefalinger fortsætter samarbejdet i et udviklingsforløb, hvor kommunen udarbejder en udviklingsplan, som sætter rammen for dette samarbejde. Formålet med udviklingsplanen er, på baggrund af analysen, at formulere en klar målsætning og klare succeskriterier for udviklingsforløbet.

Taskforcens bidrag i udviklingsforløbet vil ske i tæt dialog med Frederikssund Kommune.

Som en del af opfølgningen på udviklingsforløbet foretager Ankestyrelsen og VISO efter 15 måneder, som en fast del af konceptet, en statusmåling af et antal konkrete sager på børnehandicapområdet, med henblik på at vurdere udviklingen i kvaliteten af kommunens sagsbehandling.



Socialstyrelsen

Socialstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf.: 72 42 37 00

www.socialstyrelsen.dk