

# Esbjerg Kommune

Notat vedrørende ledsageordning efter  
serviceloven § 97



## Indhold

<b>1 Indledning</b>	<b>2</b>
<b>2 Retsgrundlag og formål</b>	<b>2</b>
<b>3 Personkreds</b>	<b>2</b>
<b>4 Omfang og indhold</b>	<b>3</b>
<b>5 Hvem kan være ledsager</b>	<b>3</b>
<b>6 Borgerens udgifter ved ledsageordningen</b>	<b>4</b>
<b>7 Afgrænsning til socialpædagogisk ledsagelse</b>	<b>4</b>

## 1 Indledning

Esbjerg kommune har bedt EY om at udarbejde et notat vedrørende ledsageordning til voksne efter serviceloven § 97. Kommunen har desuden indgået aftale med EY om at foretage en gennemgang af 30 sager, herunder 25 sager hvori der er givet afslag på ledsagerordning, og 5 sager hvor ordningen er bevilget. EY har ved denne gennemgang foretaget en vurdering af, om kommunens sagsbehandling er udført i overensstemmelse med de retlige rammer for ordningen som er udstukket i lovgivning og Ankestyrelsens praksis.

Afrapporteringen af sagsgennemgangen foretages særskilt, og er ikke en del af nærværende notat.

## 2 Retsgrundlag og formål

Regleme om ledsagerordning til voksne findes i serviceloven § 97, og bekendtgørelse nr. 235 af 9. marts 2012. Disse regler suppleres af en række principafgørelser fra Ankestyrelsen som udfylder og præciserer lovgrundlaget.

Ledsageordningens anvendelsesområde er nærmere beskrevet i vejledning nr. 9286 af 26. april 2018<sup>1</sup>, og Ankestyrelsen har desuden afgivet flere vejledende udtalelser om forskellige aspekter af ordningen.<sup>2</sup>

Serviceloven § 97, stk. 1: *Kommunalbestyrelsen skal tilbyde 15 timers ledsagelse om måneden til personer under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, dog således at aldersgrænsen ikke kan blive mindre end 67 år. Ledsagelsen tilbydes til personer, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.*

Borgere med handicap har som alle andre behov for at komme hjemmefra, købe ind og deltage i kulturelle og sociale aktiviteter. Formålet med ledsageordningen er at medvirke til normalisering og integration i samfundet af disse borgere ved at give de pågældende mulighed for at deltage i selvalgte<sup>3</sup> fritidsaktiviteter.

Ledsageordningen skal ses i sammenhæng med servicelovens overordnede formålsbestemmelse, hvorefter hjælp efter loven skal kunne fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten. Muligheden for ledsagelse skal således ses som et led i bestræbelserne på at øge målgruppens muligheder for selvstændighed, valgfrihed og ansvar for egen tilværelse.

## 3 Personkreds

Kommunen skal tilbyde ledsagelse til borgere mellem 18 år og folkepensionsalderen<sup>4</sup>, når disse borgere p.g.a betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne ikke kan færdes på egen hånd uden for hjemmet. Der kan f.eks være tale om personer med svære bevægelseshandicap, kørestolsbrugere, hjerneskadede, blinde eller udviklingshæmmede.<sup>5</sup>

Ordningen omfatter ikke personer hvis behov for ledsagelse skyldes sindslidelse eller sociale problemer, da dette vil kræve en uddannelsesmæssig baggrund ud over den som ledsageren forudsættes at have.

Der kan dog ikke gives afslag på ledsageordning alene med henvisning til, at borgeren har en psykisk funktionsnedsættelse som følge af en sindslidelse. Der skal i hvert tilfælde foretages en konkret og individuel helhedsvurdering af borgerens behov, og en borger med en sindslidelse kan derfor være berettiget til en ledsageordning, såfremt den pågældende ikke kan færdes på egen hånd, og ledsagebehovet ikke omfatter et behov for socialpædagogisk støtte eller anden støtte der kræver særlige kvalifikationer hos ledsageren.<sup>6</sup>

Det er en forudsætning for tildeling af ledsagerordning, at borgeren ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Vurderingen af, om borgeren kan færdes alene, beror bl.a på i hvilke sammenhænge og i hvilket omfang borgeren kan færdes uden ledsagelse.

Selvom en borger er i stand til at færdes uden for hjemmet, kan der være sådanne funktioner forbundet med vedkommendes aktiviteter udenfor hjemmet, som borgeren ikke kan klare uden bistand, således at den pågældende på denne baggrund opfylder kravet om ikke at kunne færdes alene.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Børne – og Socialministeriets vejledning nr. 9286 af 26. april 2018 om ledsagerordning, kontaktperson til døvblinde, funktionsevnetoden, beskyttet beskæftigelse og aktivitets – og samværstilbud.

<sup>2</sup> Bl.a gennem styrelsens tidligere juridiske hotline.

<sup>3</sup> Se pkt. 4 om dette begreb.

<sup>4</sup> Borgere som er bevilget ledsagelse forud for deres 67. år, bevarer dog retten til ledsagelse herefter.

<sup>5</sup> Ledsageordningen omfatter ikke borgere som har en BPA-ordning efter serviceloven § 96 eller en kontaktperson efter § 98.

<sup>6</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 78-15.

<sup>7</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 74-10.

Vurderingen af borgerens evne til at færdes på egen hånd, skal desuden ske på baggrund af borgerens ønsker om selvalgt aktivitet. Det er dermed ikke tilstrækkeligt, at der er aktiviteter i borgerens lokalområde som borgeren kan deltage i uden ledsagelse, såfremt disse aktiviteter ikke svarer til borgerens selvalgte aktiviteter.<sup>8</sup>

Det er endvidere en forudsætning for tildeling af ledsageordning, at borgeren er i stand til at efterspørge individuel ledsagelse uden socialpædagogisk indhold. Heri ligger, at borgeren kan give udtryk for et ønske om at deltage i forskellige aktiviteter, som den pågældende skal være bevidst om indholdet af<sup>9</sup>, og hvor der ikke er et socialpædagogisk støttebehov forbundet med ledsagelsen til aktiviteterne.

Kravet om, at borgeren er i stand til at efterspørge individuel ledsagelse indebærer ikke, at borgeren skal være i stand til at efterspørge selve ledsagelsen, men blot at borgeren kan udtrykke et ønske om aktiviteter, f.eks at komme på tur.<sup>10</sup> Der kan ikke stilles krav om, at borgeren nødvendigvis skal kunne give verbalt udtryk for sine ønsker,<sup>11</sup> men den pågældende skal være i stand til selv at tage initiativ til at udvælge de ønskede aktiviteter.<sup>12</sup>

#### 4 Omfang og indhold

Borgere som opfylder ovenstående betingelser har ret til 15 timers ledsagelse pr. måned, uanset hvad den pågældende ønsker at blive ledsaget til. Ordningen omfatter alene ledsagelse til selvalgte fritidsaktiviteter, hvorved forstås forskellige former for deltagelse i sociale og kulturelle aktiviteter til forskel fra f.eks undersøgelser, lægebesøg og lægeordnede aktiviteter.<sup>13</sup> Ledsageordningen supplerer servicelovens øvrige ydelser, men skal ikke erstatte disse og omfatter f.eks ikke praktisk hjælp i hjemmet eller plejeopgaver.

Ordningen omfatter selve ledsagelsen og de funktioner, der er direkte forbundet med ledsagelsen, f.eks hjælp til at tage overtøj af og på, hjælp til toiletbesøg, hjælp med kørestol og andre ganghjælpemidler, kørsel i borgerens bil mv. For borgere som har vanskeligt ved at gøre sig forståelige over for fremmede, kan ledsageren hjælpe til med kommunikationen. Ledsageren skal være opmærksom på, hvordan borgeren har det, og være klar til at sørge for hjælp, hvis borgeren får anfald eller bliver dårlig.

Ledsageren skal ikke fungere som kontakt – og støtteperson eller besøgsven, og ledsageren skal være opmærksom på, at tiden ikke bruges til at sidde hjemme, men medvirke til opfyldelsen af det egentlige formål, at borgeren kommer ud til de ønskede aktiviteter.

Retten til ledsagelse gælder uanset boform. Det skal dog indgå i vurderingen, at ledsagelse i et vist omfang ofte vil være en del af botilbuddet, og at der kan ske fradrag herfor i de 15 timer.<sup>14</sup>

Det forhold at ledsagelse foregår i små grupper (f.eks 2 – 4 beboere) udelukker ikke, at ledsagelsen kan betegnes som individuel ledsagelse, hvis den enkelte beboer selv har valgt den pågældende aktivitet. Ved vurderingen af, om en beboer i forvejen modtager individuel ledsagelse til en aktivitet i en form, der modsvarer ledsagelse efter serviceloven § 97, skal der blandt andet lægges vægt på, om der er tale om en aktivitet, som borgeren selv har valgt og som ikke indeholder socialpædagogisk bistand.

En række opgaver som en borger ønsker hjælp til af sin ledsager, kan ligge på grænsen til at være socialpædagogiske opgaver eller plejeopgaver som ledsageren ikke må varetage. I vurderingen af, om en opgave kan være forenelig med en ledsageordning indgår, at der ikke kan være omfattende arbejde forbundet med dette eller kræves specialviden, f.eks om håndtering og dosering af medicin.<sup>15</sup>

Borgere der modtager ledsagelse, kan efter aftale med kommunen opspare timer inden for en periode på 6 måneder, så der kan være op til 90 timer til rådighed inden for en enkelt måned. De 15 månedlige timer kan dog maksimalt gemmes i et ½ år hvilket indebærer, at timer der er opsparet men ikke forbrugt, bortfalder efter 6 måneder. Det er ikke muligt at bruge ledsagetimer på forskud.

#### 5 Hvem kan være ledsager

Borgere der er berettigede til ledsageordning har ret til selv at udpege deres ledsager. Kommunen skal godkende og ansætte den person som udpeges. Da ledsageordningen skal dække ledsagelse, der ligger ud over den ledsagelse som en ægtefælle eller andre med nær tilknytning til borgeren ellers yder, kan der normalt ikke ske ansættelse af personer, der har nær tilknytning til borgeren.

<sup>8</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 95-16.

<sup>9</sup> Bkg. nr. 235/2012 § 4 og Ankestyrelsens principafgørelse 95-16. Det ligger uden for ordningens rammer, at ledsageren skal støtte borgeren i at udvikle sociale kompetencer.

<sup>10</sup> Juridisk hotlinesvar af 14. oktober 2016 hvor Ankestyrelsen vejledte vedrørende kravet om, at borgeren skal kunne "efterspørge ledsagelse".

<sup>11</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 74-10.

<sup>12</sup> Afgørelser af 22. januar og 24. juli 2019 fra Ankestyrelsen (ikke offentliggjort). Ankestyrelsen lagde vægt på, at borgeren ikke var i stand til selv at vælge aktiviteter, men skulle have hjælp hertil fra andre. Det kunne ikke medføre en anden vurdering, at borgeren udviste glæde ved aktiviteterne.

<sup>13</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 52-15. Ledsagelse til ikke-selvalgte aktiviteter kan efter omstændighederne ydes efter serviceloven § 85.

<sup>14</sup> Bkg. nr. 235/2012.

<sup>15</sup> Juridisk hotlinesvar af 23. maj 2016 hvor Ankestyrelsen desuden vejledte om, at medicingivning næppe er foreneligt med ledsagerordning.

Ønsker borgeren ikke selv at udpege en ledsager, yder kommunen ledsagelsen som naturalydelse.

Ledsagere bør rekrutteres blandt personer, der har interesse i og/eller erfaringer med at arbejde med borgere med handicap. Det kan f.eks. være personer, som tidligere har arbejdet inden for handicapområdet eller lignende, men der kan også være tale om personer, som viser interesse for, venter på eller er i gang med en uddannelse inden for det sociale eller pædagogiske område.

Ved valg af ledsagelse til den enkelte borger skal der tilstræbes et interessefællesskab og så vidt muligt den samme ledsager til den enkelte borger, ligesom det bør tilstræbes at finde en ledsager i samme aldersgruppe som borgeren.

## 6 Borgerens udgifter ved ledsageordningen

Ledsageordningen er gratis for borgeren, men borgeren skal selv afholde eventuelle afledte udgifter forbundet med ledsagelsen. Dette indebærer, at borgeren selv skal betale for transport for både sig selv og ledsageren hvis dette er nødvendigt. Hvis borgeren ønsker sin ledsagers tilstedeværelse under en aktivitet, skal borgeren i så fald betale for nødvendig entré, bespisning eller lignende. Borgeren har dog mulighed for at ansøge kommunen om dækning af ledsageudgifter, f.eks. busbilletter, biografbilletter mv. på op til 919 kr. (2020).

Beløbet er skattefrit og udbetales én gang årligt på baggrund af de sandsynliggjorte merudgifter.

## 7 Afgrænsning til socialpædagogisk ledsagelse

Ledsageordningen efter serviceloven § 97 omfatter ikke ledsagelse med et socialpædagogisk indhold.

Dette vil dog efter omstændighederne kunne ydes efter serviceloven § 85, hvorefter kommunen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte til optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til borgere der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Kommunen skal være opmærksom på, at nogle borgere kan have behov for socialpædagogisk bistand til en bestemt type aktiviteter, men ikke behov for denne bistand til andre typer af aktiviteter, og at der dermed kan være behov for, at ledsagebehovet dækkes efter flere forskellige bestemmelser. Der skal derfor ske en konkret vurdering af, hvorvidt der er et socialpædagogisk støttebehov forbundet med de enkelte aktiviteter som borgeren ønsker ledsagelse til.<sup>16</sup>

Efter § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område<sup>17</sup>, skal kommunen 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. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Borgerens ansøgning om hjælp skal således behandles bredt, og ikke altid kun i forhold til den konkrete form for hjælp, som den pågældende har søgt om. I det tilfælde hvor kommunen f.eks. giver afslag på ledsageordning efter serviceloven § 97 fordi borgerens ledsagebehov har et socialpædagogisk indhold, har kommunen pligt til, af egen drift, at foretage en vurdering af, om behovet for ledsagelse kan dækkes efter øvrige bestemmelser, herunder serviceloven § 85.

<sup>16</sup> Ankestyrelsens principafgørelse 78-15.

<sup>17</sup> Lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019