

## Helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 5 - hvad indebærer det?

af konsulent Erik Jappe

I DUKH møder vi mange borgere, der er stærkt kritiske over for den sagsbehandling, som de har oplevet i deres kommuner. Et af kritikpunkterne fra borgerne er, at de ikke oplever, at der bliver foretaget en helhedsvurdering af deres situation i forbindelse med en ansøgning om hjælp.

### Lovgivningen

Efter [retssikkerhedslovens § 5](#) 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 om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

### Baggrunden

Ifølge [retssikkerhedsvejledningens](#) pkt. 61 er baggrunden for § 5, at

*”det har stor betydning, at hjælpen tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af borgerens situation. En ansøgning om hjælp skal behandles bredt og ikke altid kun i forhold til den konkrete form for hjælp, som en borger har søgt om.”*

### Ved ansøgninger om hjælp

Kommunen skal i forbindelse med sin sagsbehandling i de enkelte ansøgningssager være opmærksom på, om borgeren har behov for anden hjælp end netop den hjælp, som borgeren har ansøgt om. På den anden side vil der også være en række tilfælde, hvor det vil være mindre relevant at foretage en bred helhedsvurdering.

I [retssikkerhedsvejledningens](#) pkt. 61 er det anført:

*”I det konkrete tilfælde vil det afhænge af situationen og den hjælp, som ansøgeren beder om, hvordan sagen skal behandles.*

*Hvis en borger f.eks. søger om støtte til et hjælpemiddel, skal myndigheden undersøge, om ansøgeren opfylder betingelserne for hjælpemidlet. Dette vil være tilstrækkeligt, hvis der ikke er andre problemer.”*

### Ved spørgsmål om hjælp

Hvis en borger ringer til sin sagsbehandler og forespørger om sine muligheder for hjælp i en aktuel situation, skal kommunen være opmærksom på alle relevante hjælpemuligheder. I DUKH ser vi jævnligt sager, hvor borgere oplyser, at de har spurgt i kommunen om hjælpemuligheder, men kun fået et snævert svar på det, som de helt konkret har

spurgt om. Borgerne, som kontakter DUKH, oplever således i mange tilfælde ikke, at der bliver foretaget en bred helhedsvurdering.

### Rådgivning og vejledning

Kommunen skal ved henvendelse fra borgere være opmærksom på, om borgerne har behov for rådgivning og vejledning, som både kan være en selvstændig ydelse eller være en ydelse, som gives i forbindelse med anden hjælp. Rådgivning efter [serviceloven](#) ydes efter lovens § 10 - § 12.

Mange borgere giver over for DUKH udtryk for, at det er svært at få rådgivning hos kommunerne. Andre borgere oplever rådgivningen og vejledningen som mangelfuld. I DUKH rådgiver vi om, at en borger kan ansøge om rådgivning og vejledning hos kommunen, og et evt. afslag på rådgivning og vejledning kan indbringes for Ankestyrelsen.

### Hjælp hos anden myndighed m.v.

Endelig fremgår det af retssikkerhedslovens § 5, at kommunen skal være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning. Det forventes ikke, at den enkelte sagsbehandler skal kunne rådgive om alt, men det forventes, at borgeren bliver rådgivet bredt om de forskellige hjælpemuligheder, der er relevante for borgeren, som søger om hjælp.

### Samspil med forvaltningslovens § 7

Efter [forvaltningslovens](#) § 7 gælder det, at en myndighed har pligt til at rådgive og vejlede inden for sit eget område og til at henvise til den rigtige myndighed. Om samspelet med retssikkerhedslovens § 5 har Folketingets Ombudsmand i [FOU 2006.653](#) udtalt:

*”... bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5 ikke kun er en lovfæstelse af den almindelige vejledningsforpligtelse for forvaltningsmyndigheder, jf. forvaltningslovens § 7 ... . Bestemmelsen må anses for at indebære, at forvaltningsmyndighedernes almindelige vejledningspligt er skærpet på det sociale område.”*

### Ankestyrelsens praksis

Ankestyrelsen har i nogle principafgørelser afgrænset rækvidden af kommunens forpligtelse til at foretage den brede helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 5.

I [principafgørelse C-44-06](#) fastslår Ankestyrelsen således, at kommunens forpligtelse til at vejlede om muligheden for at få hjælp [forudsatte](#), at kommunen under sin sagsbehandling eller via kontakten med borgeren i øvrigt blev opmærksom på konkrete udgifter, der eventuelt ville kunne dækkes

som nødvendige merudgifter som følge af borgerens nedsatte funktionsevne. Fra afgørelsen:

*”En mand, der led af insulinkrævende diabetes, var ... ikke berettiget til hjælp med tilbagevirkende kraft til dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse som følge af sin lidelse. Kommunen fandtes således ikke forud for mandens ansøgning om hjælp til dækning af merudgifter at have tilsidesat sin vejledningspligt, idet der ikke, således som sagen forelå oplyst forinden ansøgningen sås at være anført forhold omkring udækkede hjælpebehov.”*

Det er således i vid udstrækning op til borgeren at fortælle om et udækket hjælpebehov. Samtidig må det dog understreges, at kommunen skal være opmærksom på eventuelle udækkede behov hos borgeren.

[Principafgørelse A-6-03](#) drejer sig om en ansøgning om økonomisk hjælp til personlig hjælper til samvær mellem en handicappet forælder (førtidspensionist) og et 5-årigt barn. Fra afgørelsen:

*”Ankestyrelsen fandt, at i det omfang der er behov for en personlig hjælper til samvær, skal kommunen foretage en helhedsvurdering, herunder mulighederne for at bevilge hjælpen efter henholdsvis bestemmelsen om hjælp til samvær i lov om aktiv socialpolitik, bestemmelsen om hjemmehjælp i serviceloven og i det omfang disse bestemmelser ikke finder anvendelse, bestemmelsen om personligt tillæg i pensionsloven.”*

Afgørelsen tydeliggør, at kommunen skal inddrage alle relevante lovbestemmelser, når det skal afklares, om der kan ydes hjælp eller ej. Mere generelt har Ankestyrelsen udtalt (fra Folketingets Ombudsmand i [FOU 2006.653](#)):

*”I denne helhedsvurdering ligger, at hvis kommunen bliver opmærksom på et udækket hjælpebehov, skal den drage omsorg for iværksættelse af foranstaltninger, som kan dække dette behov.*

*Hvorvidt kommunens rådgivnings- og vejledningsforpligtelse samt forpligtelsen til at træffe afgørelse på baggrund af en helhedsvurdering er opfyldt, afhænger af en meget konkret og individuel vurdering fra sag til sag, og der kan derfor ikke anføres mere generelle retningslinjer for, hvornår de nævnte forpligtelser ikke kan anses for at være opfyldt. Generelt må det dog kunne anføres, at såfremt borgeren under sagsbehandlingen har modtaget relevant rådgivning og ikke som følge af kommunens afgørelse efterlades med et udækket hjælpebehov, må forpligtelserne siges at være opfyldt.”*

### Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand har i [FOU 2006.653](#) udtalt sig om rækkevidden af retssikkerhedslovens § 5:

*”Efter min opfattelse er bestemmelsen i § 5 i retssikkerhedsloven i hvert fald udtryk for, at den sociale lovgivnings muligheder for at få hjælp er mange og kan virke uoverskuelige*

*for mange borgere. Jeg ser også bestemmelsen som udtryk for lovgivers ønske om størst mulig dialog mellem myndigheden og den enkelte borger med henblik på at borgeren får adgang til at få alle relevante former for hjælp.*

*Jeg må dog også forstå ordlyden af retssikkerhedslovens § 5 og de tilhørende bemærkninger sådan at en myndighed er forpligtet til at behandle en sag og træffe afgørelse - herunder også give afslag - efter alle relevante bestemmelser vedrørende støtte eller økonomisk hjælp i den sociale lovgivning, uanset om en borger har søgt om dette eller ej. Myndigheden er i så fald forpligtet til (eventuelt efter forudgående samtykke) at indhente nødvendige oplysninger til sagen i videre omfang end de oplysninger, der fremgår af den konkrete ansøgning. ...*

*Kommunen er på den ene side forpligtet til i vid udstrækning at hjælpe borgeren med at få kendskab til relevante hjælpemuligheder, også videre end borgeren umiddelbart selv har fundet det relevant. På den anden side kan kommunen som udgangspunkt ikke tildele sociale ydelser tvangsmæssigt, hvis borgeren klart og utvetydigt har tilkendegivet at han ikke ønsker ydelserne.*

*Den egentlige forpligtelse til at træffe afgørelse uden en egentlig konkret ansøgning vil i hvert fald gælde for så vidt angår de muligheder for hjælp der umiddelbart forekommer relevante for borgeren på det tidspunkt hvor borgeren henvender sig til kommunen.”*

I den konkrete sag, som udtalelsen vedrører, fandt Ombudsmanden, at det var uheldigt, at kommunen ikke havde truffet afgørelse om dækning af merudgifter i forhold til ægtefællen, idet kommunen gennem de økonomiske oplysninger i mandens sag havde et sådant kendskab til ægtefællens forhold, at der burde være truffet afgørelse i forhold til ægtefællen.

### Garantiforskrift

Pligten til at foretage helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 5 er en garantiforskrift, som kommunen skal overholde (læs mere herom i [Praksisnyt nr. 33/2014](#)).

### Manglende/mangelfuld vejledning

Hvis kommunen ikke lever op til sin vejledningsforpligtelse, kan der blive tale om, at borgeren skal have ydet hjælp med tilbagevirkende kraft (realudligning) fra det tidspunkt, hvor der var anledning til at yde hjælpen (læs mere herom i [Praksisnyt nr. 21/2012](#)).

### Afrunding

Retssikkerhedslovens § 5 pålægger kommunen at foretage en helhedsvurdering af borgernes ansøgninger m.v. Det er således ikke den enkelte ansøgers ansvar at have kendskab til eller undersøge samtlige muligheder for hjælp efter serviceloven eller andre love.

På den anden side må borgere, der søger om hjælp eller i øvrigt kontakter kommunen med spørgsmål om hjælp, orientere kommunen om det udækkede hjælpebehov og fortælle om konkrete udgifter, som der er behov for hjælp til at få dækket.