

Børne- og socialministeriet
Tina Hansen
tha@sim.dk samt sim@sim.dk

Den 13 02 2017
D.nr .301558
Sagsbeh. tg_lev

Landsforeningen LEV
Blekinge Boulevard 2
2630 Taastrup
Tlf. 3635 9696
lev@lev.dk
www.lev.dk

Hørings svar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Udvidelse og tydeliggørelse af muligheden for at yde en tidlig, forebyggende indsats efter serviceloven, forenkling af udmålingssystemet for merudgiftsydelsen, indførelse af varsling ved afgørelser om frakendelse eller nedsættelse af hjælp efter serviceloven m.v.)

Landsforeningen LEVs målgruppe er børn, unge og voksne med udviklingshæmning og deres pårørende. Voksne med udviklingshæmning er ofte helt afhængige af ydelser efter Serviceloven, hvorfor vi hermed fremsender et høringssvar på forslaget uagtet, at Børne- og socialministeriet har valgt ikke at opføre LEV på høringslisten.

Indhold

Generelle bemærkninger	1
Løfter om styrket retssikkerhed er ikke indfriet	2
Styrket retssikkerhed – men for de få	2
Bemærkninger til udvalgte bestemmelser	3
Formålsbestemmelsen (§ 1)	3
<i>Inklusion</i>	3
<i>Udviklingsmuligheder</i>	3
<i>Sammenhængende indsats og modsvarende behov</i>	4
Gruppebaserede og individuelle tilbud	4
Varsling ved afgørelser om frakendelse eller nedsættelse af hjælp (§ 3)	5
BPA § 95	6
Overvågning	6

Generelle bemærkninger

Indledningsvist skal LEV udtrykke stor lettelse og tilfredshed over, at nærværende udkast til lovforslag, ikke indeholder det oprindelige hovedelement i regeringens udspil, nemlig det såkaldte udvidede kommunale skøn inden for et såkaldt indsatskatalog af ydelser på voksenområdet. Indsatskataloget ville i praksis have frataget en meget stor del af LEVs målgruppe de entydige rettigheder, som de i dag har til enten aktivitets- og samværstilbud eller beskyttet beskæftigelse. Konsekvensen af kataloget var med stor sikkerhed blevet en intensivering af de

angreb på retten til en meningsfuld hverdag og et miljøskifte for udviklingshæmmede, som vi allerede ser i alt for mange kommuner i disse år.

LEV er derfor taknemmelige over, at et politisk flertal klart afviste indsatskataloget og det udvidede kommunale skøn.

Løfter om styrket retssikkerhed er ikke indfriet

I november 2015 offentliggjorde Ankestyrelsen en praksisundersøgelse, som konstaterede et alarmerende højt antal fejl og mangler i kommunale afgørelser vedr. en række ydelsestyper, herunder eksempelvis socialpædagogisk bistand til blandt andre udviklingshæmmede. På det efterfølgende åbne samråd (17.12.2015), som daværende Social- og indenrigsminister, Karen Ellemann, blev indkaldt til af Dansk Folkeparti og Enhedslisten, var der tilsyneladende enighed bordet rundt: Det var utilfredsstillende, at kvaliteten af de kommunale afgørelser var så ringe, og en alvorlig krænkelse af retssikkerheden for nogle meget sårbare mennesker med behov hjælp og støtte i hverdagen.

Daværende Social- og indenrigsminister, Karen Ellemann, sagde blandt andet på det åbne samråd: *"Vi [regeringen, red.] mener, der er et behov for at vi får gennemført en reform af Servicelovens voksenbestemmelser. En reform, som både indeholder en mærkbar forenkling og afbureaukratisering af loven, men jo også en ændring, som indeholder et styrket fokus på lige præcis det, der er kernen her, borgernes retssikkerhed. Det viser denne her praksisundersøgelse med al tydelighed, at der er behov for."*

Nærværende lovforslag, som ellers udmønter den reform, som ministeren henviste til, indeholder imidlertid ikke elementer, som reelt kan understøtte disse hensigter, når man tager praksisundersøgelsens fokus og de problemer den afdekkede i betragtning. Det finder LEV stærkt beklageligt.

Styrket retssikkerhed – men for de få

De afgørelser, som ankestyrelsen undersøgte i sin praksisundersøgelse fra november 2015 var netop sager, hvor borgeren ikke havde klaget over sin afgørelse. Ikke fordi der ikke var grund til at klage (det dokumenterede undersøgelsen jo), men fordi en betydelig andel af disse borgere antageligt ikke selv har forudsætninger for at forstå en afgørelse eller en klagevejledning – og fordi de ikke har pårørende eller andre som kan bistå dem i forbindelse med en ansøgning, med at forstå en afgørelse, sende en klage osv.

LEV har ved flere lejligheder gjort skiftende regeringer opmærksom på dette uacceptable retssikkerhedsproblem – herunder givet vores bud på mulige løsninger. Den store ulighed i retssikkerhed på socialområdet består imidlertid fortsat – og alt tyder på, at uligheden er tiltagende i disse år. Det burde en reform, som denne, have taget fat på.

Med nærværende lovforslag sker der ganske rigtigt en vigtig forbedring af retssikkerheden for den gruppe mennesker med handicap, som har ressourcer til at

klage over en kommunal social afgørelse. Den foreslåede varslingsbestemmelse i § 3 a, udgør således et skridt i den rigtige retning, men som uddybet herunder bør varslingen omfatte flere ydelser end de medtagne i forslaget.

Desuden er det vigtigt at erkende, at varslingsbestemmelsen ikke vil yde noget bidrag til styrkelsen af retssikkerheden for den gruppe borgere, som ikke formår at klage over en afgørelse – altså i vidt omfang de borgere, hvis sager indgik i før nævnte praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen. Disse borgere efterlades i samme uacceptable retssikkerhedssituation, som hidtil.

Bemærkninger til udvalgte bestemmelser

Formålsbestemmelsen (§ 1)

LEV finder det positivt at formålsbestemmelsen, jf. bemærkningerne fremadrettet får et stærkere fokus på rehabilitering og habilitering. Desuden finder vi det positivt, at der kommer øget vægt på, at indsatsen skal fremme inklusion i samfundet.

Inklusion

Alt for mange voksne med udviklingshæmning henvises fortsat til store og meget institutionslignende botilbud, som i sig selv ofte virker ekskluderende i forhold til det omgivende samfund.

De senere års enøjede økonomistyringsfokus, har tilmed ført til nedlæggelse af et stort antal af mindre og mere inkluderende bofællesskaber til fordel for nye og store botilbud med op til 80 beboere på samme matrikel. Hertil kommer en tiltagende institutionalisering af hverdagen for mange udviklingshæmmede: Madservice/micro-mad frem for pædagogisk bistand til medvirken i tilberedning af egne måltider i hjemmet, etablering af såkaldte 'helhedstilbud' uden mulighed for dagligt miljøskifte mv.

LEV håber derfor, at den eksplicitte angivelse af inklusion-formålet i forslaget § 81, vil bidrage til at modvirke denne problematiske udviklingsretning.

Udviklingsmuligheder

LEV finder som udgangspunkt positivt, at formålsparagraffen retter fokus mod, at indsatsen skal understøtte den enkeltes udviklingsmuligheder. Alle mennesker har udviklingsmuligheder, som bør understøttes og stimuleres af en solid og faglig velfunderet indsats.

For LEV er det helt afgørende, at den foreslåede ændring ikke kan fortolkes i en retning, hvor der skelnes mellem a) borgere med udviklingsmuligheder, som kommunen finder store nok til, at de er berettiget til en indsats – og b) borgere med 'ubetydelige udviklingsmuligheder', som kommunen ikke finder relevante at understøtte med en indsats.

Som vi så det i forbindelse med den såkaldte forældrebetalingssag i Aarhus Kommune i januar 2015, er der åbenlys risiko for en etisk uacceptabel glidebane, når myndigheder fradømme sårbare mennesker (i dette tilfælde døgnanbragte børn med handicap), et udviklingspotentiale.

Også mennesker med så betydelige funktionsnedsættelser, at en indsats ikke giver udsigt til eksempelvis øget arbejdsmarkedstilknytning eller til reduceret hjælpebehov, har krav på en indsats, der understøtter deres udviklingsmuligheder. LEV opfordrer indtrængende til, at netop dette præciseres i lovens bemærkninger.

Sammenhængende indsats og modsvarende behov

Det er umiddelbart vanskeligt at være imod, at den sociale indsats både skal være sammenhængende og modsvare borgerens behov. Dette er også allerede tydeligt afspejlet i den gældende servicelov, hvorfor tilføjelsen kan forekomme unødvendig.

I lyset af de intentioner, som regeringen havde med indførelsen af det såkaldte indsatskatalog og det udvidede kommunale skøn (som blev forkastet i forhandlingerne), finder vi det imidlertid påkrævet, at bemærkningerne suppleres. Formålparagraffens fokus på helhedsorientering og på, at indsatsen skal modsvarer hjælpebehovet, må ikke anfægte de rettigheder, som loven i øvrigt definerer i forhold til forskellige målgrupper, eksempelvis i forhold til tilbud efter § 103 og § 104.

Risikoen for, at nogle kommuner vil forsøge at anlægge en fortolkning af den ændrede formålparagraf, der indebærer en sådan rettighedsindskrænkning er nærliggende. Derfor anmoder LEV på det kraftigste om, at bemærkningerne præciserer, at denne udlægning ikke er gyldig.

Gruppebaserede og individuelle tilbud

LEV anerkender relevansen af at styrke den forebyggende sociale indsats, hvilket angives at være formålet med det nye kapitel i loven med overskriften "Tidlig, forebyggende indsats".

LEV ønsker imidlertid samtidigt at påpege risikoen for, at den anvendte beskrivelse af denne type forebyggende og midlertidige tilbud, medfører en glidning i retning bort fra individuel socialpædagogisk bistand i eget hjem (hjemmevejledning) mod gruppebaserede og tidsbegrænsede tilbud.

En sådan glidning vil for en del af LEVs målgruppe, nemlig udviklingshæmmede med mere beskedne støttebehov, kunne følgende negative effekter:

- 1) For det første vil det indebære en markant svækket retssikkerhed for de borgere, som henvises til de forebyggende tilbud frem for individuel socialpædagogisk bistand efter § 85 (hjemmevejledning). Der er nemlig ingen klageadgang i forhold til afgørelser om tilbud etableret efter dette nye kapitel. Det vil formentlig først og fremmest være 'nye generationer'

af udviklingshæmmede, der første gang står over for at skulle visiteres til socialpædagogisk bistand, som risikerer at blive ramt af en sådan udvikling. Vi formoder, at aktuelle modtagere af individuel socialpædagogisk bistand efter § 85 (hjemmevejledning), ikke lovligt vil kunne frakendes eksisterende ydelse med henvisning til brug af den nye type tilbud.

- 2) For det andet vil en glidning, som beskrevet herover reelt indebære en betydelig risiko for at den forebyggende indsats i forhold til nogle udviklingshæmmede bliver forringet. Denne paradoksale effekt, kan opstå i de (ganske realistiske) situationer, hvor en borger med let udviklingshæmning ikke formår at gøre brug af og drage nytte af, et åbent forebyggende tilbud, og derfor reelt er uden en tilstrækkelig socialpædagogisk indsats i periode.

LEV opfordrer til at forslaget præciseres yderligere, således at ovenstående risiko forebygges effektivt.

Varsling ved afgørelser om frakendelse eller nedsættelse af hjælp (§ 3)

LEV er positive over for forslaget om minimumsvarsel med opsat virkning på 14 uger i forhold til servicelovens §§ 95, 96, 98, 114, samt §§ 32, 36 og 42. For borgere, som benytter disse specifikke ydelser, og som har forudsætninger for at indgive en klage over en afgørelse, er der tale om en klar styrkelse retssikkerheden. Varslingsbestemmelsen betyder således, at de eksisterende kommunale incitamenters til at træffe grænsesøgende afgørelser, reduceres, hvilket er positivt.

Men problemet med kommunale grænsesøgende afgørelser på servicelovens område, er på ingen måde fjernet, med den foreslåede bestemmelse. Det skyldes primært to forhold:

1. For det første er det kun en ganske beskedne andel af de kommunale sociale afgørelser, som rent faktisk påklages, og hvor borgeren således opnår en effekt af varslingen i form af klagens behandling i Ankestyrelsen. Landets kommuner vil således fortsat have incitamenters til at træffe grænsesøgende afgørelser, uanset at en mindre andel afgørelser omfattes af varsling og evt. omgøres eller hjemvises af Ankestyrelsen.
2. For det andet er lovforslagets afgrænsning af varslingsbestemmelsen helt urimeligt snæver. Målt ud fra forslagens egen definition om, at varsling omfatter ydelser, hvor en reduktion eller fratagelse vil have "særlig indgribende betydning" finder LEV det absolut påkrævet at følgende ydelser også omfattes af varsling:
 - Socialpædagogisk bistand efter § 85
 - Beskyttet beskæftigelse efter § 103
 - Aktivitets- og samværstilbud efter § 104

Fælles for ydelser efter § 85, § 103 og § 104 er, at de typisk anvendes af en gruppe meget udsatte borgere, herunder mange udviklingshæmmede. For langt de fleste i denne målgruppe, vil forringelser i disse tre typer tilbud, have meget

”indgribende betydning” for trivsel og livskvalitet – helt tilsvarende de ydelser, som forslaget har medtaget i varslingsbestemmelsen.

LEV savner derfor en begrundelse for, hvorfor disse ydelser ikke er medtaget i varslingsbestemmelsen – og anbefaler på det kraftigste, at de medtages i det endelige forslag.

BPA § 95

Som udgangspunkt vil LEV gerne fremhæve, at det er godt, at der nu bliver både en egentlig godkendelsesordning samt tilsyn med virksomheder med de foreninger og virksomheder, som ønsker at varetage arbejdsgiverfunktioner i forbindelse med både § 95 og 96 ordninger i serviceloven. Det er betryggende både for borgeren og i forhold til at sikre, at samfundets ressourcer bliver brugt på en hensigtsmæssig måde.

En af ændringerne i servicelovens § 95 handler om, at pårørende – en nærtstående – højst kan fungere som hjælper i maksimalt 48 timer om ugen (side 3). Baggrunden herfor er hensynet til borgeren, men også den pårørende selv, fordi en maxgrænse på 48 timer vil ”kunne mindske risikoen for høj arbejdsbelastning for den nærtstående” (side 31). Med den begrundelse kan det undre, at to eller flere pårørende også er omfattet af maxgrænsen på 48 timer. Hvis et forældrepar f.eks. samlet deler 60 timer, så vil hver især have en arbejdsuge på 30 timer. Det kan vel som udgangspunkt ikke betegnes som et højt arbejdspress. På den baggrund finder vi, at ministeriet bør gøre nærmere rede for sine overvejelser her. Hvad er begrundelsen for, at flere pårørende eller nærtstående ikke må varetage pasningsopgaven i mere end 48 timer?

Overvågning

I LEVs målgruppe har vi borgere, som på grund af deres funktionsnedsættelse ikke er i stand til at varetage opgaven som arbejdsleder, hvorfor denne så varetages af en pårørende, jf. servicelovens § 95, stk. 3. En ganske lille andel af disse borgere har også behov for overvågning, hvilket de ikke kan få efter gældende lovgivning, da § 95 ikke ydes til overvågning.

Allerede i februar 2016 anerkendte daværende Social- og indenrigsminister Karen Ellemann problemet i et svar til folketingets socialudvalg og tilkendegav, at der skulle findes en løsning i de forestående forhandlinger om reform af serviceloven. Et forslag herom var en del af følgegruppens arbejde i det meste af processen, indtil det så umiddelbart før afslutning blev pillet ud.

Landsforeningen LEV står uforstående overfor dette fravalg af at lade § 95, stk. 3. omfatte overvågning. Målgruppen for overvågning er ganske lille, og set i lyset af, at det hidtil har været udbredt praksis i landets kommuner at give støtte til overvågning, forekommer fravalget ubegrundet. Kan der ikke gives støtte til en for nogle livsnødvendig overvågning, er det eneste andet alternativ, at borgeren må opgive sit hjem og flytte i et botilbud. Manglende overvågning-hjemmel medfører med andre ord, at en ganske lille gruppe sårbare borgere mister mu-

lighed for selv at bestemme egen bopæl. Disse borgere opfylder ikke kravet om at kunne fungere som arbejdsleder, men har stadig har en holdning til, hvor de gerne vil bo.

Samlet set så udgør ændringerne i § 95 en svækkelse af familiernes muligheder for at selv at løfte opgaven med et handicappet familiemedlem. Alt andet lige vil det betyde, at opgaven i stedet skal løses af samfundet, og konsekvensen heraf bliver helt sikkert både blive øgede omkostninger – og ringere livskvalitet for de berørte borgere.

For nogle mennesker med udviklingshæmning er et botilbud den rigtige løsning. For andre er det at blive boende med deres familie. Det afgørende her er at tage dialogen med borgeren og de pårørende selv fremfor at indskrænke mulighederne for at etablere den optimale løsning.

Med venlig hilsen



Anni Sørensen
Landsformand