

Velfærdsministeriet
Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K



Danske Handicaporganisationer

Kløverprisvej 10 B
2650 Hvidovre, Danmark
Tlf.: +45 3675 1777
Fax: +45 3675 1403
dh@handicap.dk
www.handicap.dk

Hvidovre, den 6. marts 2008

REVIDERET UDGAVE

Sag 08/280 – Dok. 3258/08 KP/kft

Høringssvar fra Danske Handicaporganisationer (DH) til høring over lovforslag om fleksible hjælpeordninger, udredningsteams og visitationsudvalg, forældres udførelse af hjælp til børn i hjemmet og specialpædagogisk rådgivning i hjemmet, tolkning ved sociale aktiviteter m.v.

Fleksible hjælpeordninger

Generelle bemærkninger

Lovforslaget tager højde for en lang række problemer i forbindelse med forskellige former for hjælpeordninger, jfr. servicelovens §§ 95 og 96. Det er positivt, at hjælpeordningernes kvaliteter og store betydning så klart er fremhævet i lovforslaget. Lovforslaget fokuserer i alt væsentligt på de meste centrale problemstillinger og peger i retning af relevante løsninger.

DH finder det meget positivt, at der afsættes midler til igangsættelsen af brugerstyrede foreninger, der kan varetage arbejdsgiveropgaver for hjælperne og til forsøg med hjælpeordninger for personer med udviklingshæmning m.fl., som fx bor i botilbud m.v.

Terminologi

DH mener generelt, der er behov for et opgør med de passive betegnelser ”bruger” og ”hjelpeordning”.

I indledningen fremgår det for eksempel, at hensigten er at skabe mere fleksible og brugervenlige hjælpeordninger. DH vil gerne understrege, at det ikke handler om brugervenlige hjælpeordninger, men om ordninger med størst mulig personlig selvbestemmelse/indflydelse og kontrol for de personer, der er bevilget en ordning. DH foreslår derfor, at denne lov samtidig introducerer et nyt begreb, nemlig ”borgerstyret, personlig assistance”.

DH mener, at begrebet ”borgerstyret, personlig assistance” i højere grad reflekterer medborgerperspektivet og compensationstankegangen, end ordet ”bruger” og ”hjælp”. Den nye lovgivning er en oplagt mulighed for at ændre på forældet begrebsdannelse.

Set med DH's øjne betyder det, at lovbemærkninger og lovtekst skal konsekvens rettes i overensstemmelse hermed. Det betyder for eksempel også, at "brugere" konsekvens udskiftes med "borgere", "personer", "arbejdsgivere" eller "arbejdsledere".

DH anvender i resten af dette høringssvar de betegnelser, som er anvendt i høringsmaterialet for at undgå tvivl om, hvad bemærkningerne er rettet imod.

Normalisering af løn- og ansættelsesforhold

Forudsætningen for, at den fleksible hjælpeordning kan udvikles, er imidlertid, at handicapshjælpernes løn- og arbejdsvilkår normaliseres. Det indgår ikke i lovforslaget. Ganske vist indgår der en politisk forpligtende formulering i satspuljeaftalen for 2008, hvorefter en løsning skal findes inden 1. januar 2009. Men ikke desto mindre er en normalisering af handicapshjælpernes løn- og arbejdsvilkår en forudsætning for, at lovforslagets regler om videregivelse af arbejdsgiveransvaret kan fungere. Det er samtidig en forudsætning for, at de rette personer til at yde personlig assistance til mennesker med handicap, vil "søge" over i en brugerstyret personlig hjælpeordning.

Det er utænkeligt, at nogen privat eller brugerstyret organisation vil påtage sig arbejdsgiveransvaret med de potentielle konflikter, der følger af, at handicapshjælpernes løn- og arbejdsvilkår er utilfredsstillende. Allerede af den grund, at der herved vil blive etableret en arbejdsgivermodpart, som de faglige organisationer kan varsle konflikt imod, forekommer det ikke attraktivt for nogen at påtage sig denne rolle uden en sikkerhed for, at rimelige krav til løn- og arbejdsvilkår kan imødekommes.

Det er derfor en nødvendig konsekvens af lovforslaget, at det tilkendegives klart, hvorledes den økonomiske udmåling af hjælpen skal ske, idet en effektivering af denne del af lovforslaget i modsat fald vil blive stillet i bero, indtil disse forhold er afklaret.

Sænkning af aldersgrænsen

I konsekvens af, at arbejdsgiveransvaret kan overdrages til andre, forekommer det relevant at overveje, om aldersgrænsen for bevilling af hjælpeordninger kan nedsættes, hvorved en sideløbende problemstilling om hjælp til børn og unge uafhængigt af forældrene vil blive løst.

Det skal samtidig overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at hjælp til familier, der har et barn med handicap, fortsat betragtes og bevilges som en merudgift efter servicelovens § 41, når hjælp til personer over 18 år blev udskilt fra merudgiftsydelsen og placeret i en selvstændig bestemmelse allerede med den første servicelovs ikrafttræden den 1. juli 1998. Med vedtagelsen af nærværende lovforslag vil der i høj grad blive indført mere strukturerede forhold for hjælp til personer over 18 år, mens hjælp til familier, der har et barn med handicap, fortsat vil blive overladt til mere tilfældige ansættelsesforhold i samme omfang som hidtil. Det er hverken ønskeligt eller hensigtsmæssigt.

Som det mindste foreslås, at den fleksible mulighed i lovforslagets § 96, stk. 3, udstrækkes til også at gælde familier, der har et barn med handicap.

Rådgivningsforpligtelse

I konsekvens af den foreslåede udvidelse af målgruppen, blandt andet med personer der tidligere faktisk har været berettiget til en hjælpeordning, foreslås det, at kommunernes forpligtelse til rådgivning efter servicelovens § 12, stk. 1, indgår i bemærkningerne og dermed lovens forarbejder. Ifølge denne bestemmelse er kommunerne forpligtet til i særlig grad at yde rådgivning til personer med nedsat funktionsevne. Tilbuddet om rådgivning omfatter også opsøgende arbejde, således at muligheden for (igen) at få bevilget en hjælpeordning ikke beror på, at den enkelte borger selv erhverver sig viden om vedtagelsen af nærværende lovforslag. Det vil herefter være naturligt, at denne information også indgår i den efterfølgende ændring af den gældende Vejledning.

Konkrete bemærkninger

Af formålsbeskrivelsen med forslaget skal det understreges, at hensigten er at skabe støtte til, at man kan have sin egen hjælpeordning, uanset om man er i stand til selv eller med støtte at varetage rollen som arbejdsleder. Det skal også fremgå, at formålet er at sikre adgang for en bredere kreds at anvende ordningen, fx blandt personer med udviklingshæmning, autisme, hjerneskade m.v.

DH foreslår, at der indarbejdes en tilføjelse alle de steder, hvor overdragelse af arbejdsgiveransvaret er beskrevet, så der kommer til at stå helt eller delvist at overdrage arbejdsgiveransvaret. Det skal ikke være et enten eller.

I forbindelse med det skitserede 3-årige forsøg med etablering af en rådgivningsfunktion, er det vigtigt, at denne ikke kun kan tilbyde relevante og målrettede kurser til især nye arbejdsgivere. Rådgivningsfunktionen skal, set med DH's øjne, kunne støtte op med kontinuerlig undervisning, rådgivning og vejledning og ikke kun til nye arbejdsgivere. Mange situationer kan opstå i løbet af et langt liv, hvor der er behov for at hente støtte til de beslutninger, der knytter sig til tilrettelæggelse af en hjælpeordning. Ressourcerne skal derfor være tilstrækkelige til at dække behovet. Det skal være en landsdækkende rådgivningsfunktion, der skal styres af personer, der selv har hjælpeordning.

Til beskrivelsen af de eksisterende regler hører også Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra juli 2005, hvoraf kan udledes, at i hvert fald behov for hjælp på ca. 40 timer ugentligt i princippet tilhører målgruppen for en hjælpeordning, mens et behov for hjælp mindre end 30 timer om ugen i praksis ikke tilhører målgruppen.

Det er rigtigt, at der normalt ikke kan ydes kontant tilskud til ansættelse af hjælpere efter §§ 95 og 96, når borgeren bor på plejehjem, eller i plejebolig, botilbud eller lignende. DH skal ikke undlade at gøre opmærksom på, at en opblødning af dette forhold er en afgørende forudsætning for institutionsbegrebets afskaffelse i praksis. DH ser derfor frem til de kommende forsøg på området.

Adskillelse af arbejdsgiver- og arbejdslederfunktion

Muligheden for adskillelse af arbejdsgiver- og arbejdslederfunktion medfører en øget fleksibilitet, fordi hjælpeordning – og fornøden hjælp – hermed også kan bevilges til personer, som ikke er i stand til eller ikke ønsker at påtage sig de forpligtelser, der følger med ansvaret som arbejdsgiver. Konkret vil et antal personer med hjælp efter servicelovens § 95 blive berettiget til en hjælpeordning efter servicelovens § 96 og vil dermed kunne opnå handicap-kompensation efter servicelovens § 100 til dækning af de sandsynliggjorte merudgifter, der er en konsekvens af funktionsnedsættelsen.

Pligten for kommunen til at varetage den økonomiske administration af hjælpeordningen er i praksis ikke noget nyt tiltag, idet det i forvejen praktiseres i mange kommuner; men det er hensigtsmæssigt, at denne praksis lovfæstes. I lovbemærkningerne kommer det dog til at lyde som om kommunen er den eneste mulighed. Det skal tydeligt fremgå, at andre end kommunen kan varetage de administrative opgaver. For eksempel private selskaber, der kan tilbyde at administrere lønudbetaling, opkrævning af skat m.v. Der skal være frit valg for de enkelte personer, hvis de ønsker et andet alternativ end den kommunale administration.

Tilskud til arbejdsgiveransvaret

Det fremgår indirekte, at der til hver bruger af hjælpeordningen skal ydes et tilskud til betaling til de, der påtager sig arbejdsgiveransvaret – bortset fra nærtstående. Det fremgår imidlertid ikke, hvor stort dette tilskud er, og om der er tale om et beløb pr. bruger eller pr. time eller noget helt tredje. For at skabe den fornødne sikkerhed for, at muligheden for overdragelse af arbejdsgiveransvaret bliver reel, foreslås det, at der etableres en bindende lovhjemmel med pligt til betaling af dette tilskud.

Sammenhæng mellem §§ 95 og 96

DH har forståelse for, at servicelovens § 95 bevares, selv om det forekommer sandsynligt, at de fleste nuværende brugere med lovforslaget vil blive omfattet af servicelovens § 96. Konsekvensen må dog ikke blive, at borgeren sættes i et dilemma i forhold til, hvilken bestemmelse, der skal anvendes. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis det så udtømmende som muligt beskrives i bemærkningerne, i hvilke situationer bestemmelsen tænkes anvendt i fremtiden.

Afskaffelse af aktivitetspligten

Afskaffelsen af aktivitetspligten efter servicelovens § 96 betyder, at hjælp fremover bevilges efter behov og ikke efter aktivitetsniveau. Hermed ophører den situation, at hjælpen forringes og handicapkompensationen bortfalder, selv om behovet faktisk stiger, f.eks. fordi en sygdom er fremadskridende. Det er meget positivt, og det har længe været et ønske hos handicaporganisationerne.

Specifik lovhjemmel - helhedsbetragtning

Etablering af en specifik lovhjemmel til også at bevilge en hjælpeordning, hvis dette er den bedste mulighed ud fra en helhedsvurdering, indebærer i det mindste, at de kommuner, der ønsker en forenklet administration, kan bevilge en hjælpeordning i stedet for at sammensætte hjælpen efter en række forskellige bestemmelser, der erfaringsmæssigt ikke udgør en

brugbar helhed. Det vil være en fordel for kommunerne, der vil få administrative lettelser. Men det vil også være til fordel for borgerne, der får mere helhed i deres dagligdag.

Måltal

DH finder måltallene mærkværdige. For det første kan man næppe regne med, at 50% af de nuværende personer med en hjælpeordning vil overdrage arbejdsgiveransvaret til andre i løbet af 2 år. Dertil er et forsøg næppe egnet. Og det er vel næppe et mål i sig selv, at flest mulige af de nuværende personer med hjælpeordning skal vælge den brugerstyrede hjælpeordning? Det skal være et tilbud for de, der synes, det er den rette løsning for dem.

Dernæst er det næppe heller sandsynligt, at alle personer med hjælpeordning i dag i løbet af kort tid vil have mulighed eller behov for at deltage i et kursus om opgaver og ansvar i forbindelse med en hjælpeordning.

Endelig kan man næppe tro, at 75% af de nuværende personer i ordningen vil opleve en lettelse på kort sigt. Det tager tid at løbe en ny ordning i gang, herunder etablering af et landsdækkende sekretariat til rådgivning og ikke mindst enheder til varetagelse af arbejdsgiveransvaret. Det afgørende i denne forbindelse er, hvornår der foreligger fornøden vished om fremtidige løn- og arbejdsvilkår, idet etablering af disse enheder næppe vil blive påbegyndt, før en sådan vished foreligger.

DH foreslår, at måltal fastsættes i forhold til rådgivningsfunktionen. Det kan fx være antallet af henvendelser og/eller kurser. Der kan også peges på måltal i forhold til kommunernes administration af de brugerstyrede hjælpeordninger.

Udredningsteams og visitationsudvalg, forældres udførelse af hjælp til børn i hjemmet og specialpædagogisk rådgivning i hjemmet

Der er ingen tvivl om, at denne ændring af lovgivningen længe har været ønsket af mange forældre til børn med handicap. Derfor er vi glade for, at muligheden nu sikres.

Men når det er sagt, skal vi bemærke, at ønsket om og behovet for træningsindsats i hjemmet aldrig må blive forældrenes eneste tilbud/mulighed. Det er næppe alle forældre, der har ønsket om denne særlige mulighed. Det er heller ikke alle forældre, der har ressourcerne eller mulighederne til at engagere sig på dette niveau i indsatsen. Der skal derfor til enhver tid være mulighed for at gøre brug af et tilbud uden for hjemmet, som kommunen har forpligtelsen til at sikre kvaliteten af og føre tilsyn med.

Personkredsen for lovforslag om særlige dagtilbud og godkendelse af forældres udførelse af hjælpen i hjemmet, er særligt beskyttet af Handicapkonventionen og af Børnekonventionen.

Som forslaget ligger, ser vi problemer i forhold til nogle af konventionernes artikler:

- Retten til at blive hørt i Børnekonventionens artikel 12.

- Retten til uddannelse i Børnekonventionens artikel 28 og i øvrigt også Handicapkonventionens artikel 24.
- Retten til leg og fritid i Børnekonventionens artikel 31 og i øvrigt også Handicapkonventionens artikel 30.

Forslaget lægger op til, at forældre kan vælge at træne deres børn frem til barnet fylder 18 år. Alligevel betones alene forældrenes ret til at have indflydelse på at vælge hjemmetræning og det konkrete valg af metode. Barnets ret til medbestemmelse i den udstrækning, barnet evner det, indgår ikke i lovforslaget. Barnets ret til medbestemmelse skal skrives ind i lovforslaget og bemærkningerne. Det, at der er tale om børn med (ofte) vidtgående funktionsnedsættelser, kan ikke i sig selv begrunde, at barnet ikke skal høres.

Det er ikke helt klart, hvad træningsindsatsen kan dække over. Alle børn har krav på og pligt til at modtage undervisning i folkeskolelovens forstand. Den træning, der lægges op til i forslaget, kan ikke anses for at være undervisning i folkeskolelovens forstand. Det betyder, at der skal være plads til undervisning sideløbende med træningen. For at sikre, at der er plads til undervisning i barnets liv, og for at sikre sammenhæng i trænings- og undervisningsindsats, skal det efter vores opfattelse fremgå af lovforslaget, at PPR skal indgå i det tværfaglige visitationsudvalg. Ligeledes skal det være klart defineret i forhold til det enkelte barn, hvilke dele af træningsindsatsen, der foregår i medfør af loven, og hvilken del af barnets aktiviteter, der foregår i medfør af folkeskoleloven. Dette vil samtidig sikre, at det er klart, hvornår forældrene kan klage til Det sociale nævn, og hvornår der er klageadgang til Klagenævnet for Vidtgående Specialundervisning.

Barnet har ret til fritid og leg ifølge Børnekonventionens artikel 31 og i øvrigt også Handicapkonventionens artikel 30. Det skal sikres, at børn, der modtager træning i medfør af loven, ikke diskrimineres på dette felt. Det kræver bestemmelser, som sikrer børnene ret til både undervisning og selvbestemt fritid sideløbende med træningen.

Af lovforslag og lovbemærkninger fremgår det, at træningsmetoden skal være dokumenterbar. DH mener, det skal fremgå, hvordan metoderne skal være dokumenterbare og/eller dokumenterede for at kunne godkendes. Det skal ligeledes fremgå, hvem der er forpligtet til at tilvejebringe dokumentationen.

For DH vil det være naturligt, at der samtidig afsættes ressourcer til at sikre forskning inden for de forskellige former for træning. Det vil være til gavn for såvel forældre som kommuner, der skal bevilge støtten.

Tolkning ved sociale aktiviteter

Generelt ønsker DH at gøre opmærksom på, at der skal skabes mulighed for tolkning i forbindelse med alle former for aktiviteter i det danske samfund, baseret på princippet om sektoransvar. DH har noteret, at velfærdsministeren fastsætter regler for, hvilke aktiviteter, der kan ydes tolk til. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at der i tolkeprojektet er udført tolkeopgaver, som ingen myndighed hidtil har påtaget sig, selvom de rettelig

burde i henhold til princippet om sektoransvar. Det er vigtigt at sikre, at disse tolkeopgaver løses af de respektive sektorer, inden Det Sociale Tolkeprojekt lukkes. Ellers vil borgerne miste tolkemuligheder til fx lægebesøg, foredrag, gudstjenester, aftenskolekurser m.v.

Det er positivt, at muligheden for social tolkning med dette lovforslag gøres permanent. Men DH er bekymret for, om der med forslaget lægges op til en bureaukratisk og administrativ tung procedure for bevilling i kommunerne. Alene sagens behandling i kommunerne vil fordr ekstra bevilling af tolketimer.

Helt grundlæggende er det borgeren selv, der bedst ved, om de har behov for tolk. Ingen vil bede om tolk, såfremt det ikke er nødvendigt. Ifølge lovforslaget skal kommunerne træffe afgørelse på baggrund af en dokumenteret hørenedsættelse og dennes indvirkning på vedkommendes evne til at kommunikere med andre uden brug af tolk. Af hverken lovtæst eller lovbemærkninger fremgår det, hvem der skal frembringe dokumentationen. DH anbefaler, at den relevante faglige ekspertise i fornødent omfang inddrages i vurderingen. Det skal af vejledningsmateriale tydeligt fremgå, hvordan dette kan ske nemt og ubureaukratisk.

Med hensyn til sandsynliggørelse af sociale aktiviteter er det DH's erfaring fra anden lovgivning (merudgifter efter servicelovens § 100), at sandsynliggørelse i flere kommuner udvikler sig til krav om dokumentation. Det skal derfor understrege tydeligt, at sandsynliggørelse ikke er det samme som dokumentation.

Det fremgår endvidere, at kommunalbestyrelsens afgørelse om ret til tolkning gælder inden for det kalenderår, som ansøgningen vedrører. Ved kalenderårets afslutning sker en administrativ genbevilling, medmindre der er sket ændringer i tolkebrugerens behov for tolk. Det skal tydeligt fremgå, at en person tilhører målgruppen, så længe vedkommende selv mener at have behovet efter første gang at være bevilget tolkning. DH mener, der skal være tale om en løbende bevilling, som kan justeres i forbindelse med opfølgning, og som kan – men ikke nødvendigvis skal – finde sted årligt.

DH mener, at målgruppen for forslaget skal udvides til også at omfatte personer, der er funktionelt døve. Det vil sige personer med skelnetab, men ikke nødvendigvis svært høretab. Tilsvarende mener DH, der er behov for at udvide definitionen af tolkning, så man også nævner alle former for tolkning udover tegnsprog, nemlig TSK-, MHS-, taktil- og skrive-tolkning.

DH er ikke enig i begrænsningen på 50 timer. Erfaringerne fra det sociale tolkeprojekt viser, at det kun er 4% af tolkebrugerne, der ligger over denne grænse. DH mener ikke, der er grundlag for at lave begrænsninger for en så lille gruppe.

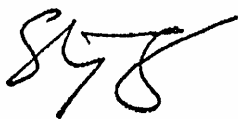
Såfremt man fastholder en grænse på 50 timer, er det nødvendigt at beskrive nærmere under hvilke omstændigheder, man normalt vil kunne få en bevilling på mere end 50 timer årligt. Endvidere er det vigtigt, at en tolkeopgave, der af hensyn til tolkenes arbejdsmiljø løses af flere tolke, ikke betyder et dobbeltforbrug af timer for brugeren.

En anden problemstilling i den forbindelse er, at der i forbindelse med foreningsarbejde, møder, arrangementer m.v., kan være flere personer, der anvender samme tolk. Spørgsmålet er, hvordan forbruget af tolketimer gøres op i den forbindelse, og hvordan koordineringen optimeres.

DH mener, det er uheldigt at udarbejde en udtømmende liste over, hvilke aktiviteter, der kan betegnes som sociale aktiviteter. Tolkning til aktiviteter, der ikke på forhånd står på listen, vil herefter være udelukket. DH mener, det er umuligt på forhånd at tage højde for udviklingen af de aktiviteter, hvortil der kan være behov for tolkning. DH vil anbefale, at man som i forhold til merudgifter udarbejder en ikke udtømmende liste over eksempler på aktiviteter. Udarbejdelse af listen skal ske i samarbejde med de relevante handicaporganisationer på området.

Endelig mener DH, borgerne skal sikres frit valg i forhold til leverandører af tolkning. Borgeren skal med andre ord have indflydelse på, hvem borgeren finder mest egnet til at løse forskellige tolkeopgaver. I forbindelse med leverandøraftaler skal det sikres, at tolkene har den fornødne faglige kvalitet til at tolke inden for givne områder, herunder i forbindelse med videotolkning.

Med venlig hilsen



Stig Langvad
Formand