

16. oktober 2008

**Notat
om
Bemærkninger til høringssvarene vedr. udkast til lov om ændring af lov
om social service (Merudgiftsydelse og øget fleksibilitet ved pasning af
nærtstående med handicap eller alvorlig sygdom)**

A: Merudgiftsydelse.

Hørte myndigheder og organisationer

Denne del af lovforslaget har sammen med et udkast til ny bekendtgørelse om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse været sendt i høring den 9. oktober 2008 med svarfrist den 15. oktober 2008.

Ud over relevante ministerier og styrelser herunder Ankerstyrelsen har forslaget været sendt i høring hos Advokatrådet, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Handicap Forbund, Danske Regioner, Danske Handicaporganisationer, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Kommunernes Landsforening, Sjældne Diagnoser, Socialchefforeningen. Forslaget har også været tilgængeligt på høringsportalen.

Modtagne høringssvar

Følgende har svaret: Advokatrådet, Ankestyrelsen, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Blindesamfund, Dansk Handicap forbund, Danske Handicaporganisationer, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Kommunernes Landsforening, Parkinsonforeningen og Sjældne Diagnoser. Det skal bemærkes, at Dansk Blindesamfund og Parkinsonforeningen har fået tilsendt høringen via Danske Handicaporganisationer.

Herudover er der indkommet en borgerhenvendelse i anledning af høringen.

Advokatrådet og Sjældne Diagnoser har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Ændringer på baggrund af høringsrunden

Høringsrunden har ikke givet anledning til ændringer – hverken i lovforslaget eller i udkastet til ny bekendtgørelse om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse.

Bemærkninger til lovforslaget og bekendtgørelsesudkastet

1. Generelle bemærkninger

Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Blindesamfund, Dansk Handicap forbund, Danske Handicaporganisationer, Det Centrale Handicapråd, Kommunernes Landsforening og Parkinsonforeningen er positive overfor formålet med lovforslaget og bekendtgørelsesudkastet, da det præciserer personkredsen for merudgiftsydelsen, således at praksis bringes tilbage til det, der var gældende før sommeren 2007.

Center for Ligebehandling af Handicappede og Det Centrale Handicapråd ser sig ikke i stand til at kommentere på høringen på grund af den korte høringsfrist, og Kommunernes Landsforening tager generelt et forbehold for en senere politisk behandling.

Kommentarer

Velfærdsministeriet er opmærksom på, at høringsfristen er meget kort, og såfremt der efterfølgende måtte komme supplerende høringssvar, vil disse blive behandlet og eftersendt til udvalget.

2. Administrative konsekvenser

Kommunernes Landsforening gør opmærksom på, at servicelovens § 100 er en bestemmelse, der medfører betydelige administrative byrder for kommunerne, og at disse byrder ikke bliver mindre trods præciseringen af personkredsen. Det er fortsat samlet set en vanskelig opgave for kommunerne at vurdere, hvornår borgerens udgifter er handicapbetingede merudgifter, og hvor omfattende borgerens sandsynliggjorte merudgifter er.

Kommentarer

De foreslåede ændringer vil ikke have betydning for eller påvirke kommunernes administration af servicelovens § 100 i forhold til vurderingen af, hvornår en udgift er en handicapbetinget merudgift, eller vurderingen af omfanget af sandsynliggjorte merudgifter.

Formålet med forslaget er således alene at præcisere personkredsen for merudgiftsydelsen, så den kommunale praksis bringes tilbage til det, der var gældende før sommeren 2007, jf. lovforslagets bemærkninger herom.

3. Personkredsen for merudgiftsydelsen

Ankestyrelsen bemærker, at personkredsen i forhold til § 100, således som den nu er angivet i loven og den tilhørende bekendtgørelse, fortsat er baseret på større skønsmæssige vurderinger. Ankestyrelsen havde derfor gerne set, at nærværende ændringsforslag med bemærkninger i højere grad havde tydeliggjort den personkreds, der ønskes omfattet af bestemmelsen. Ankestyrelsen forventer, at denne skønsmæssige vurdering i forbindelse med afgrænsningen af personkredsen og kravene til funktionsevnenedsættelsen sammenholdt med formålet fortsat vil medføre behov for at klargøre praksis ved, at styrelsen antager sager til principiel behandling. Hertil kommer, at også den ændrede for-

mulering af betingelsen om hjælpeforanstaltninger vil medføre behov for antagelse af sager til fastlæggelse af netop denne betingelses indhold.

Dansk Blindesamfund anfører, at man er meget positiv overfor, at loven præciseres, således at synshandicappede nu igen får mulighed for at blive kompenseret for deres merudgifter.

Danske Handicaporganisationer håber på, at den efterfølgende bekendtgørelse og vejledning fortæller, hvem der som minimum er omfattet af servicelovens § 100, herunder at det bliver klart beskrevet, at personer med f.eks. kognitive handicaps, skjulte handicaps, døve, blinde osv. er omfattet af bestemmelsen. Det er også forventningen, at det kommer til at stå helt klart, at der er mange forskellige dagligdags funktioner, der kan og skal kompenseres via servicelovens § 100, fordi det har ganske indgribende konsekvenser for den enkelte i dagligdagen, at de ikke selv kan udføre disse funktioner.

Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet anfører, at man vurderer, at den ordlyd, der fremgår af § 1 i udkastet til ny bekendtgørelse om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse, kun delvist vil løse problemet vedrørende personkredsen. Ordlyden er lempet i forhold til kriteriet om hjælpeforanstaltninger, men ikke i forhold til kriteriet om indgribende konsekvenser. Dette er problematisk, idet det netop var det kriterium, der har givet fortolkningsproblemer efter udsendelsen af principafgørelse C-27-07. Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet foreslår derfor, at ordlyden i den nye bekendtgørelse lægges tættere op ad bemærkningerne til lovforslaget. På den måde undgås det, at den del af ordlyden, som har givet anledning til de væsentligste fortolkningsproblemer, gentages. Hvis dette ikke kan imødekommes, anbefaler Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, at det indskrives i en kommende ændring af vejledningen.

Parkinsonforeningen anfører, at man håber, at indsættelsen af ordet ”ofte” i udkastet til den nye bekendtgørelse kan medføre, at flere af foreningens medlemmer kan godkendes som hørende til personkredsen. Man anser det som væsentligt, at kompensationsprincippet opretholdes, så de handicapbetingede udgifter kan dækkes, også når det gælder sygdomme med usynlige kognitive symptomer.

Kommentarer

Det vurderes, at der ikke er grundlag for yderligere præciseringer i bekendtgørelsen af formål, personkreds, begreber m.v. En sådan uddybning vil derimod blive foretaget i en kommende vejledning, som Velfærdsministeriet vil udsende, hvis lovforslaget bliver vedtaget.

I denne vejledning vil formålet med ydelsen blive søgt uddybet i forhold til den nugældende vejledning, og det vil blive tydeliggjort, at ydelsens overordnede formål er at medvirke til, at personer med funktionsnedsættelse kan leve en tilværelse så nær som muligt på den, som raske personer på samme alder og i samme livssituation lever.

En sådan uddybning indebærer imidlertid ikke, at specifikke handicapgrupper omfattes af bestemmelsen. Der vil fortsat skulle foretages en konkret og individuel vurdering af funktionsnedsættelsens omfang. Lovforslaget har alene til hensigt at føre kommunernes praksis tilbage til før sommeren 2007.

Ligeledes vil personkredsen blive søgt uddybet i den kommende vejledning, og begreberne ”*indgribende karakter i den daglige tilværelse*” og ”*ikke uvæsentlige hjælpeforanstaltninger*” vil blive eksemplificeret. Herudover vil der blive redegjort for, hvad der nærmere ligger i ordet ”ofte”, jf. formuleringen af § 1, stk. 2, i bekendtgørelsesudkastet. Der henvises herved til lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det vil også blive uddybet, at det er den samlede vurdering af funktionsnedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse, og de deraf affødte behov for kompensation for merudgifter, der er afgørende for berettigelsen til merudgiftsydelsen. Der skal således altid foretages et konkret og individuelt skøn over den pågældendes muligheder for at klare sig i sin daglige tilværelse uanset handicap.

Ved den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse vil bl.a. indgå den pågældendes aktivitetsniveau, boligforhold, erhvervsforhold, personlige forhold, herunder om den pågældende er forælder, helbredsforhold etc.

4. Ankestyrelsens principafgørelse C-27-07

Dansk Handicap Forbund anfører, at man ønsker, at i servicelovens § 100, stk. 4, bør ændringen fuldstændigt sikre, at retspraksis føres tilbage til status før principafgørelse C-27-07.

Danske Handicaporganisationer anfører, at man naturligvis forventer, at de principafgørelser fra Ankestyrelsen, der vil blive overflødige efter gennemførelsen af forslaget, trækkes tilbage.

Kommentarer

Det fremgår eksplicit af bemærkningerne til lovforslaget, at formålet er at bringe den kommunale praksis vedrørende merudgiftsydelsens personkreds tilbage til det gældende før sommeren 2007.

Velfærdsministeriet har i forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål fra et folketingsmedlem herom hørt Ankestyrelsen i forhold til spørgsmålet om en eventuel tilbagekaldelse af Ankestyrelsens principafgørelse efter lovforslaget. Ankestyrelsen har oplyst følgende:

”På baggrund af de nye regler vil Ankestyrelsen være særligt opmærksom på at tage nye sager til afklaring af personkredsen og funktionsevnenedsættelsen med henblik på præcisering af betingelserne for at være omfattet af merudgiftsreglerne. I forbindelse med fastlæggelse af ny praksis og udsendelse af nye principafgørelser om merudgifter vil Ankestyrelsen som altid overveje sammenhængen mellem ny og gammel praksis, herunder vurdere behovet for kas-

sation af principafgørelser, der ikke er i overensstemmelse med den nye lovgivning.”

5. Borgere, der har fået frakendt merudgiftsydelse

Dansk Handicap forbund ønsker, at de personer, som nu har mistet deres merudgiftsydelse, vil kunne få den tilbage. Samtidig ønskes det, at denne gruppe kan få deres ydelse med tilbagevirkende kraft.

Danske Handicaporganisationer forventer, at der sikres en informationskampagne rettet i forhold til såvel kommuner som borgere, så det sikres, at lovgivningens intention bliver kendt og efterlevet.

Kommentarer

Hvis lovforslaget bliver vedtaget, vil Velfærdsministeriet udsende en orienteringsskrivelse til kommunerne om de ændrede regler, således at kommunerne kan foretage en fornyet vurdering af relevante sager.

Herudover vurderes det, at spørgsmålet om personkredsen har en sådan bevågenhed hos handicaporganisationerne og potentielt berørte borgere, at der uden iværksættelse af egentlige kampagner vil finde en orientering sted om de ændrede regler, således at dem, der måtte ønske det, kan anmode deres kommune om en fornyet vurdering af deres sag eller indgive en ansøgning.

Herudover bemærkes, at en ændring af reglerne alene har virkning fremadrettet. Borgere, der mener at have fået frakendt deres merudgiftsydelse uberettiget, må anlægge sag ved domstolene med henblik på en efterprøvelse af, om den praksisændring, der ligger til grund for frakendelsen, er i overensstemmelse med gældende ret. Hvis dette ikke er tilfældet, vil der kunne udmåles erstatning efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler.

B: Øget fleksibilitet ved pasning af nærtstående med handicap eller alvorlig sygdom.

Hørte myndigheder og organisationer

Denne del af lovforslaget har været sendt i høring den 4. juli 2008 med svarfrist den 20. august 2008. Ud over relevante ministerier og styrelser m.v. har forslaget været sendt i høring hos Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP-koncernen), Ankestyrelsen, Børnerådet, Center for Ligebehandling af Handicappede, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Handicap Forbund, Danske Regioner, Danske Handicaporganisationer, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Fag og Arbejde (FOA), Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Kommunernes Landsforening, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kræftens Bekæmpelse, Landsorganisationen i Danmark (LO), Ledernes Hovedorganisation, Sammenslutningen af Landbrugs Arbejdsgiverforeninger, Sjældne Diagnoser, Socialchefforeningen, Ældremobiliseringen og Ældresagen.

Modtagne høringsvar

Følgende har svaret: Advokatrådet, Ankestyrelsen, Center for Ligebehandling af Handicappede, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Danske Handicaporganisationer, Det Centrale Handicapråd, Fag og Arbejde (FOA), Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Kommunernes Landsforening, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Landsorganisationen i Danmark (LO), Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Ældremobiliseringen, Sundhedskartellet.

Advokatrådet, Ankestyrelsen, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte og Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Ændringer på baggrund af høringsrunden

Betegnelsen ”døgninstitution” udskiftes med ”døgntilbud” i lovforslagets bemærkninger dækkende både børne- og voksenområdet.

Bemærkninger til lovforslaget

1. generelle bemærkninger til lovforslaget

Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Danske Handicaporganisationer, Det Centrale Handicapråd, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Kommunernes Landsforening, Landsorganisationen i Danmark (LO), Sundhedskartellet og Ældremobiliseringen er positive overfor lovforslagets formål med at tilføre den eksisterende ordning øget fleksibilitet.

2. Økonomiske og administrative konsekvenser

Kommunernes Landsforening bemærker, at de økonomiske og administrative konsekvenser for kommunerne bør vurderes nøjere og tager forbehold for dette.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening ønsker en yderligere vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet som følge af den øgede fleksibilitet og udvidelsen af personkredsen.

Danske Handicaporganisationer påpeger, at der for en gruppe personer med psykisk funktionsnedsættelse ikke findes noget alternativ til denne ordning, fx i forbindelse med hospitalsindlæggelser, hvor de pårørendes varetagelse af omsorgsopgaver samt praktisk og social støtte er eneste mulighed. Udgangspunktet for vurderingen af de økonomiske konsekvenser, hvor ordningen forudsættes at være alternativ til en dyrere ordning, gælder derfor ikke for denne gruppe. Danske Handicaporganisationer mener dog, at den øgede fleksibilitet i lovforslaget er positivt for denne persongruppe og kan medvirke til at afhjælpe problemet.

Kommentarer

De foreslåede ændringer vil ikke medføre økonomiske konsekvenser for kommunerne, da behovet for hjælp alternativt skal dækkes på anden vis af kommunerne. Alternativerne til hjælp i hjemmet vil ofte bestå i ophold i et døgntilbud eller en plejebolig mv., der er væsentligt dyrere.

En af baggrundene for en ændring af ordningen er, at antallet af ansatte under ordningen har været væsentligt lavere end forventet. Den oprindelige ordning blev ved vedtagelsen i 2002 anslået til at omfatte 1.200 personer, og de offentlige merudgifter blev skønnet til at være 2 mio. kr. årligt. Ifølge Den Sociale Ressourceopgørelse fra Danmarks Statistik, var der i 2006 146 ansættelser under ordningen. Siden 2003 har der årligt været en stigning på ca. 10-20 ansættelser.

Hovedformålet med lovforslaget er at styrke fleksibiliteten i ordningen, og det har ikke til formål at ændre på de administrative procedurer i kommunerne. Der er således tale om afledte administrative konsekvenser, der ikke har en størrelsesorden, som vil indebære regulering af bloktilskuddet.

Konsekvenserne for erhvervslivet vurderes ikke at være entydigt negative, idet muligheden for opdelingen af ordningen i hele måneder betyder, at medarbejdere, der benytter sig af ordningen, i større omfang kan fastholde kontakten til arbejdspladsen. Muligheden for opdelingen af ordningen mellem flere personer giver også en spredning af byrderne blandt flere arbejdsgivere. Den forbedring, som fleksibiliteten i ordningen giver de ansatte og deres nærtstående, vurderes at opveje de begrænsede byrder for erhvervslivet som helhed. Der findes intet fast grundlag at vurdere konsekvenserne af udvidelsen af personkredsen på. I forhold til den nuværende ordning vil udvidelsen af personkredsen dog betyde en begrænset vækst i antallet af ansatte.

Angående gruppen af personer med psykisk funktionsnedsættelse for hvem ordningen ikke udgør et egentligt alternativ, er det vurderingen, at der her er tale om en meget begrænset personkreds. Personkredsen er allerede omfattet af den gældende ordning. Den øgede fleksibilitet vurderes på denne baggrund at betyde en begrænset vækst i antallet af ansatte. Problemstillingen om manglende alternativer kan ikke søges løst i dette lovforslag.

3. Forlængelse af pasningsordningen

Sundhedskartellet foreslår en forlængelse af den maksimale periode på 9 mdr., hvis særlige forhold taler for det. Fx i overgangen til terminalfasen og ordningen om pasning af døende i servicelovens § 119.

Dansk Arbejdsgiverforening har noteret sig, at muligheden for at forlænge 6 måneders perioden er forbeholdt ganske særlige tilfælde.

Danske Handicaporganisationer ønsker klare retningslinjer for vurderingen af forlængelse. I tråd med dette efterlyser Finanssektorens Arbejdsgiverforening en afgrænsning af ”alvorligt uhelbredeligt syge” jf. § 118 og ”døende” jf. § 119.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening anfører, at graden af fleksibilitet bør fastsættes af arbejdsmarkedets parter.

Kommentarer

Muligheden for forlængelse af pasningsordningen skal ses i forbindelse med udvidelsen af personkredsen, der med ændringerne kommer til at omfatte alvorligt uhelbredeligt syge. Hermed åbnes ordningen for fx cancerpatienter, der modtager livsforlængende behandling, men endnu ikke er i terminalfasen. Ved livsforlængende behandling forstås behandling, hvor der ikke er udsigt til hel-

bredelse, bedring eller lindring, men alene til en vis livsforlængelse, jf. sundhedslovens § 26, stk. 3.

En forlængelse af pasningsordningen med op til 3 måneder vil typisk kunne komme på tale, hvis den nærtstående endnu ikke er døende med mulighed for etablering af et plejeforhold efter servicelovens § 119, men må forventes at overgå til den terminale fase kort tid efter ophøret af pasningsordningens 6 måneder. Med forlængelsesmuligheden undgår man en afbrydelse i pasningsforløbet mellem denne ordning og ordningen om pasning af døende. En eventuel overgang til § 119-ordningen vil i stor udstrækning være sikret ved de 3 måneders forlængelsesmulighed. En yderligere forlængelse bryder med ordningens intentioner om en korterevarende ansættelse med henblik på afklaring. Hvis der er tale om et mere varigt behov, findes der andre muligheder for hjælp, fx efter servicelovens § 94 eller § 95 om kontant tilskud.

I kommunens vurdering, af om særlige forhold taler for en forlængelse, vil indgå en lægelig vurdering. Det er en generel betingelse for at give hjælp i forbindelse med pasning af døende efter § 119, at en læge har fastslået, at hospitalsbehandling er udsigtsløs, og at prognosen er kort levetid, oftest 2 til 6 måneder.

For at åbne for yderligere fleksibilitet indeholder forslaget mulighed for, at pasningen af en nærtstående med arbejdsgivers accept kan opdeles i kortere perioder end hele måneder. Det vil fx kunne være et ønske i tilfælde, hvor to personer deler pasningen. En pasning vil fx kunne deles med en uge skiftevis til hver. Lønmodtageren kan på denne måde sikre sig en fortsat tilknytning til arbejdsmarkedet, og arbejdsgiveren kan fortsat gøre brug af medarbejderen. En ordning, hvor fleksibiliteten udelukkende blev aftalt af arbejdsmarkedets parter, kan ikke indeholde en pligt for kommunerne til at ansætte de personer, der ønsker at passe nærtstående.

4. Ansættelsesvilkår

Sundhedskartellet ønsker, at det tilføjes i § 118, stk. 2., at ansættelsen sker i henhold til den relevante overenskomst.

Danske Handicaporganisationer anfører, at pensions-procentsatsen (12 %, hvoraf arbejdsgiverdelen er 8 %) bør hæves, så den svarer til forholdene på det øvrige arbejdsmarked.

Danske Handicaporganisationer anfører desuden, at en yderligere fleksibilitet, så orloven kan afvikles som deltid, dvs. fx halvdags, vil være ønskeligt.

Kommentarer

En ændring af ordningen, så ansættelsen sker i henhold til den relevante overenskomst, ligger ikke i lovforslaget. En overenskomstmæssig ansættelse vil medføre øgede økonomiske omkostninger for kommunerne. Der findes ikke finansiering til dette.

Mht. pensions-procentsatsen har regulering af denne ikke indgået som en del af ændringen. En regulering heraf vil medføre øgede økonomiske omkostninger for kommunerne. Der findes ikke finansiering til en regulering af pensions-procentsatsen.

En yderligere fleksibilitet i form af deltidssorlov påfører kommunerne og erhvervslivet administrative byrder. Det er vurderingen, at den øgede fleksibilitet for den nærtstående ved en deltidsordning ikke opvejer de væsentlige administrative konsekvenser, som dette kan forventes at medfører. Der henvises desuden til, at arbejdsgivere har mulighed for selv at sikre yderligere fleksibilitet, hvis der er enighed herom jf. afsnit 1.3.

5. Terminologi

Danske Handicaporganisationer påpeger, at betegnelsen ”døgninstitution” bør udskiftes med ”døgntilbud” i lovforslagets bemærkninger.

Kommentarer

Betegnelsen ”døgninstitution” udskiftes med ”døgntilbud” i lovforslagets bemærkninger dækkende både børne- og voksenområdet.