

7. september 2016

## Udtalelse fra følgegruppen for reform af servicelovens voksenbestemmelser

### Følgegruppens sammensætning og formål:

Følgegruppen for reformen af servicelovens voksenbestemmelser blev nedsat ultimo 2015. Følgegruppen har bestået af kommunale repræsentanter, repræsentanter fra KL, repræsentanter fra Danske Handicaporganisationer samt en repræsentant for henholdsvis Rådet for Socialt Udsatte og for Dansk Socialrådgiverforening. Der har været afholdt syv møder i følgegruppen.

Formålet med følgegruppens arbejde har været at kvalificere analyseresultater og løsningsforslag for en reform af servicelovens voksenbestemmelser og sikre, at alle relevante perspektiver inddrages.

I henhold til kommissoriet for arbejdet er formålet med reformen at sikre, at serviceloven understøtter:

- *Helhedsorienteret indsats:* Kommunerne skal kunne sammensætte en helhedsorienteret indsats, der samlet set tilgodeser borgerens behov og tager højde for den enkeltes konkrete situation.
- *Progressionsorienteret indsats:* Serviceloven skal understøtte, at kommunerne arbejder for at skabe progression for borgeren. Dvs. at indsatserne skal understøtte, at borgerens situation udvikler sig positivt og så vidt muligt kommer tættere på selvhjulpenhed, uddannelse og beskæftigelse.
- *Ubureaukratisk sagsbehandling:* Serviceloven skal være så ubureaukratisk som muligt for både borgere og sagsbehandlere. Komplicerede regler kan betyde unødigt lang sagsbehandlingstid og uigennemskuelighed for borgerne.
- *Borgerens retssikkerhed:* Retssikkerheden skal styrkes ved, at kommunerne træffer korrekte afgørelser, og at der er en mere ensartet tolkning af lovens regler.

Det fremgår også af kommissoriet, at der ikke nødvendigvis skal opnås enighed i følgegruppen. Følgegruppen har imidlertid ønsket at afgive en fælles udtalelse som afslutning på arbejdet.

### Udtalelse fra følgegruppen

Følgegruppen finder indledningsvist, at det grundet reformens omfang først vil være muligt at tage endelig stilling til reformens konkrete indhold, når lovforslaget foreligger.

Følgegruppen er dog enig om, at der har været gode og konstruktive, men også vanskelige drøftelser på møderne, hvor der har været udtrykt forskellige synspunkter om konkrete forslag. Under hensyn hertil anbefaler følgegruppen, at drøftelserne fortsættes efter en eventuel vedtagelse af reformen, således, at første møde indkaldes medio 2017. Fortsat inddragelse af følgegruppen kan medvirke til at sikre løbende dialog med de centrale aktører om blandt andet implementeringen af reformen.

Dele af følgegruppen udtrykker bekymring for, at den generelle økonomiske situation betyder stramme økonomiske rammer i kommunerne, og at det fører til en hård prioritering på området. Følgegruppen anerkender dog, at spørgsmålet om kommunernes samlede økonomi ikke kan håndteres i forbindelse med reformarbejdet og i regi af følgegruppen.

Helt grundlæggende er følgegruppen enig i, at nogle af de nuværende regler på udsatte voksne- og handicapområdet er for komplekse og svære for kommunerne at administrere og for borgerne at gennemskue. Der er derfor enighed om, at der er behov for regelforenklinger og afbureaukratiseringer til gavn for såvel kommuner som borgere.

Der er ligeledes enighed om, at en helhedsorienteret indsats ofte vil gå på tværs af flere sektorer, herunder beskæftigelses-, sundheds- og uddannelsessektoren, og at der fremadrettet bør være fokus på tværsektorielle problemstillinger. Sektoropdelingen kan i nogle tilfælde være til hinder for iværksættelse af en helhedsorienteret indsats – en problemstilling, som følgegruppen på flere møder har drøftet. Følgegruppen anerkender dog, at det har ligget uden for rammerne af det nærværende reformarbejde at ændre andre ressortministeriers regelsæt.

Regeringen deler ambitionen om at skabe sammenhæng på tværs af lovgivninger. Regeringen har derfor sammen med KL igangsat et arbejde med at se på de eksisterende regler på social-, beskæftigelses- og integrationsområdet med henblik på at undersøge mulighederne for, at der i forhold til nogle grupper kan gives en samlet plan.

Der er ligeledes enighed om det helt overordnede formål med hjælp efter serviceloven, nemlig at borgeren får en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der modsvarer det hjælpebehov, borgeren har. Hjælpen skal fremme den enkelte borgers mulighed for at udvikle sig og udnytte egne potentialer i det omfang, det er muligt for den enkelte, ligesom den for nogle af de mest udsatte borgere skal støtte dem i at opnå en mere stabil livssituation, der kan være med til at forebygge forværring. Den sociale indsats skal - ud over at kompensere borgeren for funktionsnedsættelsen og for særligt udsatte borgere bidrage til en mere stabil livssituation, så en forværring heraf forebygges - også fremme inklusion i samfundet og understøtte, at borgeren bliver mere selvstændig og selvhjulpent.

Der er også enighed om, at reformen skal fremme, at borgerne får korrekte afgørelser i første omgang. Det vil styrke borgernes retssikkerhed, spare tid i kommunerne og medvirke til at fremme tilliden mellem borger og kommune.

Der er ligeledes enighed om vigtigheden af en tidlig og forebyggende indsats, som kan aktivere borgernes egne ressourcer, så borgerne bliver i stand til at mestre egen situation og skabe sociale netværk. Der skal sættes ind, inden problemerne vokser sig store og udgiftstunge.

Med henblik på at opnå disse formål er det et samlet centralt element i regeringens forslag til en ny servicelov, at der indføres krav om udredning, handleplan og indførelse af indsatskatalog:

- *Udredning og handleplan.* Krav om udredning og handleplan for borgeren, før kommunen træffer afgørelse om hjælp, medmindre kommunen vurderer, at en udredning er unødvendig. Det skal medvirke til at sikre en ordentlig udredning af borgerens behov med henblik på, at der træffes korrekte afgørelser i første omgang. Der vil blive fastsat lovgivningsmæssige krav til indholdet i kommunernes udredning med

henblik på at sikre en dækkende udredning af borgerens behov. Kravene kan eksempelvis opfyldes ved at anvende VUM.

- *Indsatskatalog*: Samling af hovedparten af ydelserne i serviceloven i et indsatskatalog, som kan understøtte kommunernes overblik og give kommunerne mulighed for at udøve et fagligt skøn i forhold til, hvordan den samlede indsats bedst kan tilrettelægges. Den indsats, der ligger i kommunens afgørelse, skal modsvare de behov, som er afdækket i udredningen, og de mål, som er indeholdt i handleplanen. De enkelte ydelser i indsatskataloget vil blive uddybet i efterfølgende bestemmelser. Kommunerne vil fortsat have forsyningsforpligtigelse til ydelserne i indsatskataloget.

Følgegruppen støtter forslaget om *Udredning og handleplan*, herunder at der fremover stilles indholdsmæssige krav til indholdet i kommunernes udredning med henblik på at sikre en dækkende udredning af borgerens behov. Det vil sikre, at udredningen og handleplanen bliver dækkende og relevant for borgeren i første omgang.

Følgegruppen er enig om den forståelse, at borgeren har ret til særskilt at klage, hvis kommunen har besluttet ikke at udarbejde en udredning og en handleplan. Heri ligger, at klagen kan indgives til Ankestyrelsen straks efter kommunens beslutning, uden at borgeren skal afvente den materielle afgørelse om hjælp. Følgegruppen finder, at forslaget om udredning og handleplan vil styrke retssikkerheden for alle borgere, herunder særligt de svageste grupper, som ikke af sig selv vil tage initiativ til at klage.

Regeringens forslag er baseret på den forståelse, at indsatskataloget giver borgeren ret til en samlet indsats, der modsvarer det hjælpebehov, der er beskrevet i udredning og handleplan. Ankestyrelsens prøvelsesret omkring kommunens faglige skøn består i, at styrelsen skal påse, om den indsats, kommunen har tildelt, modsvarer det behov, der er beskrevet i udredningen. Hvis indsatsen ikke modsvarer behovet, vil Ankestyrelsen ligesom i dag kunne tilsidesætte kommunens skøn.

Ankestyrelsen kan som led i sin efterprøvelse af kommunens afgørelse om hjælp tage stilling til, om udredningen og handleplanen er fyldestgørende. Dette svarer til, hvad der gælder i dag, hvor Ankestyrelsen også i sin efterprøvelse af den materielle afgørelse kan se på, om sagen er tilstrækkeligt belyst.

#### ***Følgegruppen er enig om følgende konkrete forslag:***

- *Ændringer i servicelovens formålsbestemmelse*: Der skal mere vægt på rehabilitering og habilitering, og der skal ske en tydeliggørelse af subsidiaritetsprincippet, dvs. at det er en forudsætning for støtte efter serviceloven, at støtte ikke kan bevilges efter andre sektors lovgivning, ligesom der skal ske en tydeliggørelse af kompensationsprincippet. Hertil kommer understregning af, at borgeren skal have en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der modsvarer borgerens behov samt fremmer den enkelte borgers mulighed for at udvikle sig.
- *Udvidelse og tydeliggørelse af kommunernes mulighed for at sætte ind med tidlig forebyggende indsats*: Der skal gives bedre muligheder for at etablere og anvende:
  - Generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte.
  - Gruppebaserede tilbud om hjælp og støtte.
  - Individuelt tilbud om socialpædagogisk hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode, fx op til seks måneder.

- *Udbygget samarbejde med civilsamfundet:* Der skal ske en tydeliggørelse af kommunens mulighed for at tilrettelægge den mest hensigtsmæssige opgaveløsning i den lokale kontekst.
- *Hjælpe midler og forbrugsgoder:* Der skal gennemføres regelforenklinger, som sikrer lettere og hurtigere sagsbehandling til gavn for både kommuner og borgere i form af:
  - Forenklet sagsbehandling ved tildeling af hjælpemidler og forbrugsgoder, så kommunerne kan vælge at sagsbehandle og visitere i enkle, entydige sager på baggrund af en digital/telefonisk/personlig ansøgning fra borgeren om hjælpemidler og forbrugsgoder.
  - Forenklet sagsbehandling ved genbevilling og reparation af hjælpemidler, således at kommunerne i sager om genbevilling *skal* anvende tro- og loveerklæringer, mens kommunerne – i sammenhæng med tro- og loveerklæringer- kan vælge at opstille faste kriterier for reparation af hjælpemidlet.
  - Herudover skal den nugældende fritvalgsordning tydeliggøres, ligesom der skal ske en tydeliggørelse af kommunens ansvar for at sikre undervisning/instruktion i brug af hjælpemidler.
- *Mulighed for tildeling af hjælpemidler og forbrugsgoder i en kortere tidsbegrænset periode:* Kommunerne skal have mulighed for at vælge at dispensere i en kortere tidsafgrænset periode fra det krav om varig funktionsnedsættelse, der i dag findes i bestemmelserne om hjælpemidler og forbrugsgoder. Formålet hermed kan fx være at understøtte, at borgeren kan bevare en tilknytning til arbejdsmarkedet.
- *Forenkling af merudgiftsydelsen:* Udmålingssystemet ændres, så der indføres et fast standardbeløb på 1.000 kr. om måneden. Det vil være en forudsætning for udbetaling af standardbeløbet, at borgeren samlet kan sandsynliggøre merudgifter, der overstiger det nugældende minimumsbeløb på ca. 500 kr. om måneden. Borgere med merudgifter på mere end 2.000 kr. om måneden kompenseres fuldt ud for merudgifterne. Følgegruppen er enige om, at forslaget vil betyde regelforenkling til gavn for både kommuner og borgere og væsentlige administrative besparelser for kommunerne.
- *Justering af reglerne om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA):* Der er enighed om tiltag til at reducere mulighederne for snyd med ordningen, herunder indførelse af godkendelsesordning, bagudbetaling og øvre ugentlig arbejdstid for nærtstående. Dog er der uenighed om forslaget om rådighedstimer.
- *Ændringer i regler om bilstøtte:* Afbureaukratisering af reglerne om bilstøtte og bedre anvendelse af de offentlige midler, herunder præcisering af reglerne om egnethedsvurderingen af bilen i forhold til borgerens behov, forhøjelse af genanskaffelsesperioden fra 6 til 8 år samt mere enkle regler i forhold til visitation til særlige indretninger.
- *Sociale akuttilbud:* Der skal etableres hjemmel for kommunerne til at kunne oprette og drive sociale akuttilbud som led i kommunernes indsats over for borgere med en psykisk lidelse.
- *Bedre data:* Der skal tilvejebringes et bedre datagrundlag på det sociale område gennem en samlet databekendtgørelse.
- *Overgangsperiode og implementering:* Der fastsættes en overgangsperiode på to år efter lovens ikrafttræden, inden for hvilken alle borgere skal være visiteret efter de nye regler. Derudover bør der gennemføres en betydelig implementeringsindsats.

**Følgegruppen er uenig om følgende konkrete forslag:**

- *Indsatskataloget:* Følgegruppen har drøftet indsatskataloget intenst, men der er ikke opnået enighed herom, og der har ikke været tid nok til at vurdere og belyse konsekvenserne heraf. Danske Handicaporganisationer bemærker, at de er imod forslaget om indsatskataloget og udvidet skøn, da de frygter, at det vil betyde fratagelse af rettigheder og en mærkbar svækket retsstilling.
- *Forenkling af forbrugsgodebestemmelsen:* Hovedreglen om støtte med et beløb svarende til 50 pct. af prisen på et standardprodukt af den pågældende art ophæves. Fremover vil der alene være mulighed for at få dækket merudgifterne ved særlig indretning af forbrugsgoder, eller hvis der er behov for et dyrere forbrugsgode. Dog vil der være mulighed for fuld støtte, hvis forbrugsgodet konkret udelukkende fungerer som et hjælpemiddel.

Dele af følgegruppen finder, at en forenkling af forbrugsgodebestemmelsen bør ske ved at ophæve bestemmelsen, og i stedet lade den indgå i hjælpemiddelbestemmelsen.

- *Justering af reglerne om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA):* Øgede muligheder for brug af rådighedstimer om natten med henblik på at forbedre kommunernes styringsmuligheder indenfor ordningen.

Dele af følgegruppen betragter forslaget som et ensidigt besparelsesforslag, der vil begrænse målgruppens mulighed for fleksibel og borgerstyret hjælp.

- *Tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse:* Borgere i kommunale/regionale botilbud får mulighed for tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse, så de kan få det personale, de kender, med på ferie. En sådan ændring vil betyde, at borgere i offentlige tilbud ligestilles med borgere i private tilbud.

Dele af følgegruppen finder, at tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse alene bør indføres, hvis det følges af et minimumskrav til socialpædagogisk ledsagelse uden for botilbuddet til både ferie og øvrige aktiviteter for alle botilbudsbeboere.

- *Egenbetaling for ophold på botilbud efter §§ 109 og 110:* Fastsættelse af én national sats for egenbetalingen for ophold på kvindekrisecentre og én national sats for egenbetalingen for ophold på herberger, forsorgshjem mv., og hvor botilbuddene pålægges ansvaret for at opkræve borgerens egenbetaling. Derudover hjemmel til, at opkrævningen kan foretages forud. Endelig mulighed for at ansøge om reduceret egenbetaling.

Følgegruppen er enig i behovet for at skabe mindre komplicerede regler og større gennemsigtighed på området, og følgegruppen har i den forbindelse peget på nogle af de hensyn til borgerens betalingsevne, konfliktniveauet på de enkelte tilbud mv., som bør indgå i det videre arbejde med en ny model for egenbetalingen. Dele af følgegruppen er uenig i spørgsmålet om, hvem der skal pålægges ansvaret for at opkræve egenbetalingen.

## **Anbefalinger vedrørende implementering af reformen:**

Følgegruppen anbefaler:

- At følgegruppen fortsætter sit arbejde efter lovforslagets eventuelle vedtagelse og inviterer repræsentanter for det udførende led og brugerorganisationer efter behov.
- At der etableres en ansøgningspulje/aktivitetspulje, som kommuner og bruger- og frivillighedsorganisationer i fællesskab kan modtage støtte fra til tillidsskabende aktiviteter mv.
- At der iværksættes et pilotprojekt med brug af personligt ombud forankret i brugerorganisationer.