



Dato: 8. oktober 2014

Sagsnr. 2014-631

Notat om bemærkninger til høringssvarene vedrørende forslag til lov om ændring af lov om social service (Forenkling af udmålingssystemet og præcisering af anvendelsesområdet for merudgiftsydelsen til børn med nedsat funktionsevne eller indgribende lidelse)

Hørte myndigheder og organisationer

Lovforslaget har været sendt i høring den 23. juni 2014 med svarfrist den 15. august 2014.

Lovforslaget har været sendt i høring hos Advokatrådet, Ankestyrelsen, BUPL – Forbundet af Pædagoger og Klubfolk, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Handicap Forbund, Dansk Industri, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Den Danske Dommerforening, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Fagligt Fællesforbund, Familieplejen Danmark, FOA – Fag og Arbejde, Forældrelandsforeningen (FBU), HK/Kommunal, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kristelig Fagbevægelse, Kristelig Forening til Bistand for Børn og Unge, Landsforeningen for Socialpædagoger, LO, Red Barnet, Sjældne Diagnoser, Socialchefforeningen, Socialpædagogernes Landsforbund, TABUKA og Ungdommens Vel. Herudover har lovforslaget været tilgængeligt på Høringsportalen.

Modtagne høringssvar

Følgende har svaret: Advokatrådet, Ankestyrelsen, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Handicaporganisationer, Den Danske Dommerforening, FOA – Fag og Arbejde, HK/Kommunal, Institut for Menneskerettigheder, KL og Sjældne Diagnoser.

Herudover er der modtaget svar fra Aalborg Kommune, Aarhus Kommune, Forældrerepræsentanterne fra Forældrerådet under Handicapcenter København og Københavns Kommune.

Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Den Danske Dommerforening og FOA – Fag og Arbejde har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Ændringer på baggrund af høringsrunden

Ved gennemgangen af lovforslaget efter høringen er der foretaget nogle korrekturmæssige og tekniske ændringer uden indholdsmæssig betydning.

Endvidere er der foretaget følgende indholdsmæssige ændringer på baggrund af høringsrunden:

Hen gennem lovbemærkningerne ændres betegnelsen "bagatelgrænsen" til "minimumsgrænsen", idet grænsen angiver det minimumsbeløb, som de skønnede merudgifter mindst skal udgøre, før der kan ydes tilskud.

I afsnit 2.2.1 om gældende ret vedrørende anvendelsesområdet for servicelovens § 41 i de almindelige bemærkninger er der foretaget en uddybning med en beskrivelse af princippet om sektoransvar, og forholdet mellem anden hjælp efter serviceloven og hjælp efter servicelovens § 41 er uddybet, ligesom der er indsat yderligere henvisninger til den gældende vejledning på området.

Bemærkninger til lovforslaget

1. Generelle bemærkninger

Aarhus Kommune, Advokatrådet, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Handicaporganisationer, HK/Kommunal, KL, Københavns Kommune og Sjældne Diagnoser er overordnet positive over for intentionerne med lovforslaget.

KL og Københavns Kommune finder dog ikke, at forenklingen er vidtgående nok og ser gerne, at lovforslaget følges op af yderligere tiltag, der kan gøre det tydeligt for familierne, hvilken service de kan forvente, og som kan gøre det lettere for kommunerne at administrere korrekt.

Kommentarer

Med lovforslaget foretages en forenkling af udmålingssystemet for hjælp til dækning af merudgifter til børn med funktionsnedsættelse eller indgribende lidelse i servicelovens § 41 og en præcisering af anvendelsesområdet for merudgiftsydelsen. Dette sker ved en ændring af udmålingssystemet, så den udbetalte ydelse fastsættes på baggrund af de sandsynliggjorte merudgifter og afrundes til det nærmeste hele kronebeløb, der er deleligt med 100, og ved en præcisering af, at hjælp efter § 41 er subsidær til hjælp efter anden lovgivning og andre bestemmelser i serviceloven.

Formålet med lovforslaget er at skabe en tættere sammenhæng mellem det enkelte barns faktiske behov for hjælp til dækning af merudgifter og den udbetalte ydelse samt at lette kommunernes administration af ordningen.

Yderligere tiltag med henblik på forenkling af regelsættet og lettelse af kommunernes administration har været overvejet, men der er på nuværende tidspunkt endnu ikke fundet ændringer ud over de i lovforslaget foreslåede, som det efter ministeriets vurdering vil være teknisk eller fagligt muligt at gennemføre.

2. Udmålingssystemet, herunder minimumsgrænsen

Aalborg Kommune er enig i betragtningen om, at det ændrede udmålingssystem vil mindske under- og overkompensationen, ligesom systemet vil være lettere at forstå for borgerne, men det vurderes ikke, at det vil indebære en lettelse af administrationen i kommunerne.

Ankestyrelsen, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Handicaporganisationer, Forældrerepræsentanterne fra Forældrerådet under Handicapcenter København, HK/Kommunal, Institut for Menneskerettigheder, KL og Københavns Kommune støtter en forenkling af udmålingssystemet.

Ankestyrelsen foreslår, at der på børneområdet indføres samme afrundingsregler som på voksenområdet. Herudover foreslås, at ordet "skønnede", jf. det foreslåede § 41, stk. 3, ændres til "sandsynliggjorte" med henblik på at skabe øget klarhed. Endvidere bemærkes, at det er usikkert, om de konkrete eksempler på merudgifter, som er nævnt i forslaget til selve lovteksten, giver øget klarhed, eller om det medfører risiko for modsætningslutning.

Ankestyrelsen anfører, at formuleringen af selve lovteksten omkring bagatelgrænsen kan give anledning til misforståelser, når der er tale om flere børn, og det anbefales, at det kommer til at fremgå, om nugældende praksis ved flere

børn ønskes opretholdt. Danske Handicaporganisationer gør opmærksom på, at betegnelsen "bagatelgrænsen" er misvisende og foreslår i stedet betegnelsen "minimumsgrænse" anvendt. Endvidere gives udtryk for et ønske om en væsentlig nedsættelse af minimumsgrænsen. Københavns Kommune udtrykker undren over, at beløbsgrænserne i § 41 fastholdes i stedet for at harmonisere til voksenområdet.

Kommentarer

Formålet med det foreslåede ændrede udmålingssystem er at skabe en tættere sammenhæng mellem den udmålte ydelse og det konkrete behov for hjælp, idet omfanget af over- og underkompensation vil blive mindsket i forhold til det nuværende system. Forslaget vil desuden skabe en administrativ lettelse for kommunerne, idet det komplicerede udmålingssystem med afrunding til nærmeste antal ottendedele af standardbeløbet afskaffes.

Det bemærkes i forhold til det foreslåede § 41, stk. 2, hvor der er angivet eksempler på merudgifter, at der alene er tale om eksempler, jf. også ordlyden af bestemmelsen. Der vil i den kommende vejledning blive anført flere eksempler på merudgifter, som vil kunne dækkes, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Det kan endvidere oplyses, at ministeriet ikke er bekendt med, at den tilsvarende formulering i servicelovens § 100, stk. 2, om merudgifter til voksne skulle have givet anledning til tvivl, herunder modsætningslutninger.

Formuleringen "skønnede merudgifter" i det foreslåede § 41, stk. 3, 1. pkt., svarer til den formulering, der anvendes i den tilsvarende bestemmelse på voksenområdet, nemlig servicelovens § 100, stk. 3. Ministeriet er ikke bekendt med, at formuleringen skulle have ført til uklarheder, hvorfor den fastholdes af hensyn til ensartet sprogbrug.

Omkring anvendelsen af ordet "bagatelgrænsen" i lovbemærkningerne er ministeriet enig i, at betegnelsen er misvisende, idet grænsen angiver det minimumsbeløb, som de skønnede merudgifter mindst skal udgøre, før der kan ydes tilskud. Betegnelsen "bagatelgrænsen" er derfor hen gennem lovbemærkningerne ændret til "minimumsgrænse".

Det bemærkes omkring forslagene om ændret minimumsgrænse, at hvis minimumsgrænsen hæves til samme niveau som for merudgiftsydelsen til voksne, vil det medføre en indsnævring af målgruppen for børnemerudgiftsydelsen, som regeringen ikke ønsker at foretage. En nedsættelse af minimumsgrænsen vil omvendt ikke kunne foretages inden for den nuværende økonomiske ramme

for lovforslaget, ligesom det heller ikke vil være muligt inden for den økonomiske ramme at indføre samme afrundingsregler på børneområdet som på voksenområdet.

I forhold til minimumsgrænsen ved merudgiftsydelse til flere børn i samme familie sker der ingen ændringer med dette lovforslag. Det nugældende vejledningspunkt herom, hvorefter der ved beregningen tages udgangspunkt i familiens samlede udgifter ved vurderingen af minimumsgrænsen, vil derfor blive videreført i den kommende vejledning.

3. Satsregulering

Aarhus Kommune anfører, at forslaget til formulering af servicelovens § 182, stk. 1, kan give anledning til tvivl om, hvorvidt der er tale om årlig satsregulering af en families merudgifter, eller om der er tale om satsregulering af minimumsbeløbet.

Kommentarer

Det bemærkes, at det fremgår direkte af ordlyden i den foreslåede § 182, stk. 1, at det er de beløb, der er nævnt i § 41, stk. 3, 1. pkt., der satsreguleres. Disse beløb refererer til minimumsgrænsen, der er angivet som kronebeløb. Der vurderes således ikke at kunne opstå tvivl i forhold til familiernes merudgifter, der er omtalt i § 41 som "skønnede merudgifter", og som ikke er omfattet af § 182, stk. 1, om satsregulering.

4. Omberegning

Aarhus Kommune, HK/Kommunal og KL kan tilslutte sig forslaget, og Københavns Kommune er umiddelbart positiv. HK/Kommunal tilføjer, at dette er ud fra bemærkningen om, at der sker regulering af tilskuddet til borgeren med tilbagevirkende kraft, hvis beregningen viser en stigning i de sandsynliggjorte merudgifter. KL anbefaler, at det uddybes, hvilke konsekvenser forslaget forventes at få for familierne og for kommunernes administration af reglerne.

Aalborg Kommune, Ankestyrelsen, KL og Københavns Kommune ønsker afklaret, om reglen om omberegning også finder anvendelse, hvis der opstår nye hjælpebehov i løbet af året, eller om den alene gælder ved stigninger i de merudgifter, som danner grundlag for den oprindelige beregning.

Dansk Socialrådgiverforening og Sjældne Diagnoser ønsker, at det bør være muligt at foretage omberegning løbende, og Institut for Menneskerettigheder finder, at der bør indføres en mulighed for undtagelsesvist at få foretaget en ny fastsættelse af merudgiftsydelsen tidligere, end forslaget lægger op til.

Danske Handicaporganisationer og Forældrerepræsentanterne fra Forældrerådet under Handicapcenter København finder forslaget kritisabelt, og Sjældne Diagnoser finder, at der er risiko for, at reglen vil stille borgerne ringere end i dag. Forslaget udgør et retssikkerhedsmæssigt problem med tvivl om, hvorvidt afholdte udgifter – både ved stigninger i allerede bevilgede udgifter og nye udgiftstyper - kan forventes dækket efterfølgende. Forslaget kan endvidere give vanskeligt stillede familier økonomiske udfordringer i forhold til afholdelse af nye udgifter frem til næste omberegning. Der spørges også, hvilke konsekvenser forslaget vil få for muligheden for at få dækket en enkeltstående merudgift ved en enkeltstående udbetaling uden regulering af den månedlige ydelse.

Kommentarer

Reglen om omberegning vil, hvis lovforslaget vedtages, blive fastsat i den kommende bekendtgørelse på området, og den vil blive uddybende beskrevet i den kommende vejledning. Såvel udkast til den kommende bekendtgørelse som udkast til vejledning vil blive udsendt i særskilt eksternt høring med henblik på specifik kommentering. Dette er også baggrunden for, at reglen ikke er omtalt mere detaljeret i lovbemærkningerne, men følgende kan oplyses om reglens konkrete udformning:

Den regel om omberegning, som påtænkes fastsat, vil svare til den, der aktuelt gælder for merudgiftsydelsen til voksne i servicelovens § 100, jf. § 8 i bekendtgørelse om nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse efter serviceloven.

Formålet med den kommende regel om omberegning er at sikre, at det foreslåede ændrede udmålingssystem ikke medfører øget administration i kommunerne. Endvidere er formålet at sikre, at ydelsesmodtagerne inden for en rimelig periode kan forlange at få fastsat deres ydelse på ny, hvis der sker stigninger i de sandsynliggjorte merudgifter.

Reglen påtænkes udformet således, at det indledningsvis fastslås, at hvis der sker ændringer i de sandsynliggjorte merudgifter, som ligger til grund for kommunens fastsættelse af det udbetalte tilskud, skal tilskuddet ændres i overens-

stemmelse hermed. I forlængelse heraf vil det fremgå, at uanset stigninger i de sandsynliggjorte merudgifter, kan ydelsesmodtageren dog ikke kræve at få tilskuddet fastsat på ny, før der er forløbet et år regnet fra den seneste fastsættelse. Ændret fastsættelse af det udbetalte tilskud skal ved sådanne stigninger ske med tilbagevirkende kraft til det tidspunkt, hvor stigningen i de sandsynliggjorte merudgifter fandt sted.

Den indledende bestemmelse om ændringer i de sandsynliggjorte merudgifter vil omfatte ændringer i såvel opadgående som nedadgående retning. En kommune vil derfor godt kunne ændre en udmåling i opadgående retning, selv om ydelsesmodtageren ikke har anmodet om det, f.eks. hvis der opstår nye hjælpebehov. Dermed er det muligt for kommunen at omberegne tidligere end ved 1-årsperiodens udløb.

I forlængelse af den indledende bestemmelse vil det blive fastslået, at ydelsesmodtageren har et egentligt retskrav på omberegning inden for en periode på et år, hvis der er sket stigninger i de sandsynliggjorte merudgifter, som ligger til grund for den tidligere beregning. Dermed kommer ydelsesmodtageren højst til at bære ekstra merudgifter et år, hvorefter der skal ydes hjælp med tilbagevirkende kraft. Men det vil kun ske i de tilfælde, hvor kommunen ikke selv har ændret i løbet af året, f.eks. ved nye hjælpebehov. Er der derimod tale om, at merudgifterne skal sættes ned, er det kommunen, der bærer risikoen, indtil den træffer en ny afgørelse om omberegning. Her vil kommunen ikke kunne kræve tilbagebetaling til det tidspunkt, hvor faldet i merudgifterne blev konstateret.

Den kommende regel om omberegning vil finde anvendelse ved såvel stigninger i de merudgifter, der indgår i den oprindelige bevilling, som ved stigninger i merudgifterne som følge af nye hjælpebehov. Men særligt i forhold til nye hjælpebehov vil det være relevant for kommunen at anvende muligheden for omberegning tidligere end et års-periodens udløb. Reglen om omberegning berører ikke muligheden for at modtage hjælp til en enkeltstående merudgift ved en enkeltstående udbetaling uden regulering af den løbende ydelse. Reglen om enkeltstående merudgifter vil derfor blive videreført uændret ved siden af omberegningsreglen.

5. Subsidiaritet

Aalborg Kommune, Aarhus Kommune, KL og Københavns Kommune anfører, at forslaget om subsidiaritet for servicelovens § 41 i forhold til anden hjælp efter serviceloven ikke vil være en præcisering af retstilstanden, men derimod en

ændring. KL og Københavns Kommune henviser til et brev fra ministeriet til Københavns Kommune, hvoraf det bl.a. fremgår, at kammeradvokaten har vurderet, at det er tvivlsomt, om støtte efter § 41 kan siges at være subsidær til støtte efter andre bestemmelser i serviceloven. Københavns Kommune henviser også til Ankestyrelsens principafgørelse nr. 85-12. KL anbefaler derfor, at forslaget om subsidiaritet udgår af lovforslaget, men hvis forslaget bevares, bør det fremgå, at der er tale om en ændring af retstilstanden.

Ankestyrelsen og HK/Kommunal er enig i en præcisering i forhold til subsidiaritet. Ankestyrelsen finder supplerende, at det bør fremgå, at dette ikke gælder undtagelsesfrit, hvilket en ren ordlydsfortolkning kan tyde på. Der henvises herved til samspillet med princippet om sektoransvar og samspillet med aktivlovens regler, jf. bemærkningerne til lovforslaget.

Dansk Socialrådgiverforening og Danske Handicaporganisationer anfører, at lovbemærkningernes præcisering i forhold til aktivlovens regler om transbestemt hjælp er meget vigtig, og der anmodes om, at præciseringen kommer til at fremgå direkte af vejledningen.

Kommentarer

Det er ministeriets opfattelse, at hjælp efter servicelovens § 41 om merudgifter er subsidær til hjælp efter anden lovgivning og andre bestemmelser i serviceloven, og denne retstilstand ønskes præciseret med nærværende lovforslag.

Ministeriets opfattelse er baseret på princippet om sektoransvar, som er et af de grundlæggende principper bag udformningen af dansk handicappolitik sammenholdt med subsidiaritetsprincippet. Ifølge princippet om sektoransvar er den sektor, der stiller en ydelse til rådighed for borgerne generelt, ansvarlig for, at ydelsen også er tilgængelig for borgere med funktionsnedsættelse. I forlængelse heraf fastslår subsidiaritetsprincippet, at hjælp efter den sociale lovgivning er subsidær til hjælp efter anden lovgivning.

Tilsvarende gælder, at hjælp efter servicelovens § 41 er subsidær til hjælp efter andre bestemmelser i serviceloven i de tilfælde, hvor samme behov kan dækkes efter såvel en specialbestemmelse som efter § 41. Det gælder således, at hvis en specialbestemmelse i serviceloven specifikt omhandler en bestemt type støtte, f.eks. aflastning, skal denne specialbestemmelse anvendes forud for servicelovens § 41, som har karakter af en generel bestemmelse, hvorefter der kan ydes hjælp til merudgifter ved forsørgelsen af et barn med handicap eller sygdom.

Denne opfattelse af retstilstanden fremgår også af ministeriets vejledning på området, f.eks. i afsnittene om respirationshjælp (punkt 217-219 i vejledning nr. 3 til serviceloven), i afsnittene om aflastning (punkt 203-208 i samme vejledning) og i afsnittene om befordring (punkt 184-188 i samme vejledning).

I pkt. 217 om respirationshjælp fremgår således, at hjælp efter specialregler som sundhedslovgivning, lovgivning om hjemmesygepleje, specialbestemmelser i serviceloven om personlig hjælp og pleje, aflastning mv. går forud for anvendelse af den generelle regel i servicelovens § 41 om dækning af nødvendige merudgifter. I pkt. 184 fremgår det, at befordringsydelse efter servicelovens § 41 er subsidiære til befordringsydelse efter andre bestemmelser. Endelig fremgår det af pkt. 203 om aflastning, at udgangspunktet er, at anvendelse af en af de øvrige aflastningsordninger i serviceloven skal gå forud for anvendelsen af servicelovens § 41 til aflastningsformål.

Ovenstående er indskrevet som en uddybning i afsnit 2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det kan supplerende oplyses, at Kammeradvokaten på ministeriets forespørgsel til brug for vurderingen i en konkret sag har vurderet, at det er overvejende sandsynligt, at domstolene under en evt. retssag vil nå frem til, at støtte efter servicelovens § 41 er subsidiær til støtte efter anden lovgivning, men at det er mere tvivlsomt, om støtte efter servicelovens § 41 kan siges at være subsidiær til støtte efter andre bestemmelser i serviceloven. Kammeradvokaten har dog også understøttet, at der hverken er grundlag for klart at antage, at § 41 er subsidiær *eller* at den ikke er. Den konkrete sag handlede om netop respirationshjælp og dette var også baggrunden for, at vejledningen efterfølgende er blevet ændret i forhold til dette specifikke punkt.

Afslutningsvis bemærkes, at retstilstanden, som kan udledes af Ankestyrelsens praksis, hvorefter aktivlovens regler om trangsbestemt hjælp er subsidiær til hjælp efter servicelovens § 41, vil blive beskrevet i den kommende vejledning. Ligeledes vil den retstilstand, der kan udledes af praksis om samspillet mellem servicelovens § 41 og samme lovs § 52 a om økonomisk støtte i forbindelse med iværksatte støtteforanstaltninger, hvorefter retten til dækning af merudgifter ikke kan begrænses ved, at der også kan iværksættes støtteforanstaltninger efter servicelovens regler herom.

6. Private sundhedsforsikringer

Ankestyrelsen er enig i hensigtsmæssigheden af en ensretning med reglerne på voksenområdet og foreslår herved, at reguleringen foretages på bekendtgørelsesniveau ligesom på voksenområdet i stedet for i en vejledning.

Aarhus Kommune anfører, at overvejelserne omkring denne del af forslaget ikke fremgår af lovforslagets bemærkninger.

Forældrerepræsentanterne fra Forældrerådet under Handicapcenter København støtter forslaget, men det er vigtigt, at det bliver pointeret, at kommunerne ikke kan kræve, at der er/vil blive tegnet en privat forsikring.

Kommentarer

Det bemærkes, at dette punkt ikke fremgår af lovforslagets bemærkninger, da punktet alene var tiltænkt at være på vejledningsniveau. Ministeriet vil, jf. forslaget herom i forbindelse med høringsrunden, indsætte en regel om private sundhedsforsikringer i den bekendtgørelse, som vil blive udstedt, hvis lovforslaget vedtages. Dette vil skabe parallelitet til reglerne om merudgifter til voksne, hvor dette spørgsmål også er reguleret på bekendtgørelsesniveau. Ydermere vil der ske en uddybning i den kommende vejledning.

Udkast til bekendtgørelse og udkast til vejledning vil blive sendt i ekstern høring i overensstemmelse med ministeriets sædvanlige praksis herfor, hvor det vil være muligt at kommentere på den specifikke udformning af reglen og den uddybende beskrivelse i vejledningen.

7. Ikrafttræden

Danske Handicaporganisationer spørger, hvorledes familier, der har fået revurderet deres merudgifter før den foreslåede ikrafttræden den 1. januar 2015, er stillet med hensyn til genvurdering.

Dansk Socialrådgiverforening og Danske Handicaporganisationer forventer, at den kommende vejledning på området ligger klar samtidig med lovændringen.

Kommentarer

Familier, der har fået revurderet deres merudgifter før den 1. januar 2015 vil med den foreslåede ændring skulle have genvurderet deres merudgifter og indplaceres i det ændrede udmålingssystem senest den 1. januar 2016. Når indplaceringen har fundet sted, vil genvurderingen fremadrettet skulle følge den foreslåede regel om omberegning.

Det er ministeriets forventning, at den kommende vejledning, hvis lovforslaget vedtages, kan udsendes i umiddelbar tilknytning til lovændringens ikrafttræden den 1. januar 2015. Der vil endvidere i forlængelse af lovforslagets vedtagelse blive udsendt en orienteringsskrivelse til kommunerne med en beskrivelse af lovændringen.