

Socialministeriet
Handicapenheden
J.nr. 2006-1263
cap

10. maj 2007

**Redegørelse
om
lovovervågning af servicelovens § 118 – tidligere § 103a**

1. Indledning

Baggrund

Ændringen af serviceloven om ansættelse til pasning af nærtstående med betydelig og varigt nedsat funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse i servicelovens § 103 a trådte i kraft den 1. oktober 2002, jf. lov nr. 397 af 6. juni 2006. Samtidig trådte lov om orlovsret til pasning af nærtstående i kraft. Fra 1. januar 2007 er reglerne om pasning af nærtstående placeret i servicelovens § 118.

Baggrunden for lovforslaget var et beslutningsforslag (B 187) – hvor det blev foreslået at indføre en orlovsret til personer, der passer nærtstående med handicap m.v. i hjemmet i en begrænset periode.

Lovens formål og forudsætninger

Loven giver mulighed for at ansætte en person med tilknytning til arbejdsmarkedet til pasning af nærtstående med et handicap eller en kronisk eller langvarig sygdom, i op til seks måneder. Orlovsperioden kan opdeles i 2 perioder på hver op til 3 måneder.

Formålet med loven er at give bedre muligheder for at varetage pasnings- og omsorgsopgaver for en handicappet eller alvorlig syg i hjemmet, samtidig med at man bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet. Formålet var desuden at give familien ro til at varetage pasnings- og omsorgsopgaverne i en periode, hvor det fremtidige behov – og den samlede situation – overvejes, eller hvor pleje- og omsorgsopgaverne var uforenelige med et erhvervsarbejde.

Loven skal ses i sammenhæng med servicelovens øvrige bestemmelser om kompensation eller pleje og omsorg, som f.eks. §§ 43, 83, 94, 95, 96 samt bestemmelsen om pasning af døende i servicelovens § 119.

Lovforslaget blev udtaget til lovovervågning, da der var tale om ny lovgivning og da der var nogen usikkerhed om det skønnede behov for ordningen. Der har derfor ved overvågningen været særlig fokus på omfanget af ordningen, om den fungerer efter hensigten, samt om der har været særlige problemer eller barrierer, der har hindret udbredelsen af ordningen.

Som led i overvågningen har Styrelsen for Social Service for Socialministeriet udarbejdet en rapport baseret på dels spørgeskemaer til samtlige kommuner og dels en lille kvalitativ brugerundersøgelse. Undersøgelsen har dækket 2003 og 2004. Rapporten vedlægges som bilag 1. Det bemærkes, at da undersøgelsen er foretaget før 1. januar 2007 omtales bestemmelsen i bilaget som § 103 a.

2. Høringssvar

De hørte organisationer og myndigheder fremgår af bilag 2. Der er indkommet høringssvar fra følgende myndigheder og organisationer:

- Advokatrådet
- Amtsrådsforeningen
- ATP (ATP-koncernen)
- Dansk Arbejdsgiverforening
- Dansk Epilepsiforening
- Det Centrale Handicapråd/Center for Ligebehandling af Handicappede
- De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI)
- Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF)
- Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
- Kommunernes Landsforening (KL)
- Kræftens Bekæmpelse
- Skatteministeriet

Dansk Epilepsiforening, Det Centrale Handicapråd/Center for Ligebehandling af Handicappede, DSI, FTF, KL og Kræftens Bekæmpelse har haft bemærkninger til rapporten. Bemærkningerne er sammenfattet nedenfor.

Kræftens Bekæmpelse peger på et behov for at udarbejde en egentlig vejledning for ordningen. **Kræftens Bekæmpelse** oplever, at der er uklarhed omkring grænserne og tilkendelseskriterierne for ordningen. Det gælder i forhold til kravet om, at plejebehovet skal svare til et fuldtidsarbejde overfor lovforslagets bemærkninger. Her anføres, at der kan være tale om pasnings- og omsorgsopgaver, der ikke kan kombineres med et erhvervsarbejde, at der i familien kan være behov for ro og fred til at klare evt. praktiske opgaver eller til at bearbejde følelsesmæssige belastninger i en kortere periode, eller at der kan være særlige omsorgsopgaver, som f.eks. deltagelse på sygehuset i forbindelse med indlæggelse, undersøgelse og behandling m.v.

FTF peger i sammenhæng med vejledningsbehovet på, at der er behov for at skabe mere opmærksomhed omkring mulighederne for pasning i hjemmet efter denne bestemmelse.

DSI, Dansk Epilepsiforening, Det Centrale Handicapråd, Kræftens bekæmpelse og FTF peger på, at ordningen, i sin nuværende form, ikke er fleksibel nok i forhold til den målgruppe, bestemmelsen er rettet imod. Det gælder særligt i forhold til de alvorligt og langvarigt syge – o g særligt kræfttramte – hvor der peges på et behov for at kunne opdele orloven i flere mindre perioder. Endeligt peges der på, at der i helt særlige tilfælde kan være behov for at for-

længe orloven ud over de seks måneder. Dette er ikke muligt med de gældende regler.

Der peges også på, at ordningen er ufleksibel på den måde, at det kun er en person, der kan ansættes til pasning. I den forbindelse gør **Kræftens Bekæmpelse og FTF** opmærksom på, at det ofte er en meget stor arbejdsmæssig og følelsesmæssig belastning, som måske med fordel kunne deles af flere. På den måde kan ordningens målsætning om at fastholde kontakten til arbejdsmarkedet også sikres endnu bedre, end tilfældet er i dag.

DSI, Dansk Epilepsiforening og Det Centrale Handicapråd finder desuden, at brugerundersøgelsen er for lille til at kunne anvendes som grundlag for at vurdere brugertilfredsheden – og eventuelle brugerproblemer med ordningen. Spørgsmål om forlængelse af orloven, økonomi eller fleksibiliteten i pasningsordningen, f.eks. gennem muligheden for at opdele orloven i flere, kortere perioder, eller at flere kan dele en pasningsorlov har en klar brugervinkel, som ikke kan belyses fyldestgørende ved en begrænset brugerundersøgelse.

Endeligt peger flere af organisationerne på, at en brugerundersøgelse ikke belyser den mulighed, at nogle fravælger at søge pasningsordningen f.eks. fordi orloven ikke kan deles af flere, eller af økonomiske årsager idet indtægtstabet for nogle vil betyde, at de ikke kan dække familiens faste udgifter i pasningsperioden.

Både **DSI og KL** peger på, at ordningen ikke anvendes i det omfang, der blev forudsat i forbindelse med lovforslagets fremsættelse, men at brugen af ordningen er stigende. **KL** peger desuden på, at administrationsudgifterne til ordningen vil være stigende, såfremt ordningen gøres mere fleksibel.

3. Socialministeriets vurdering

Muligheden for ansættelse til pasning efter servicelovens § 118 har samlet set været anvendt i betydeligt mindre omfang end forudsat i forbindelse med lovforslaget. Ministeriet kan dog ikke med udgangspunkt i undersøgelsen umiddelbart afgøre årsagerne hertil. Det kan derfor ikke afvises, at ordningen ikke har været synlig nok for mulige brugere.

Socialministeriet finder høringssvarene om uklarheder i bestemmelsen relevante og ministeriet har derfor udarbejdet en vejledning herom¹. Vejledningen trådte i kraft 1. januar 2007. Vejledningen skal medvirke til at øge opmærksomheden omkring muligheden for pasning af nærtstående efter servicelovens § 118.

Ministeriet finder at undersøgelsen – og de efterfølgende høringssvar, har medvirket til at afdække nogle problemer omkring fleksibiliteten i forhold til ordningen - særligt i forhold til langvarigt syge.

¹ § 118 indgår i Vejledning om personlig og praktisk hjælp, træning, forebyggelse m.v., Socialministeriets vejledning nr. 94 af 5. december 2006.

Socialministeriet finder bemærkningerne fra organisationerne om den manglende fleksibilitet i ordningen i overensstemmelse med ministeriets egne erfaringer fra henvendelser fra borgere, kommuner og socialrådgivere i organisationerne og i sygehusvæsenet. Behovet for øget fleksibilitet gælder især i forhold til gruppen af alvorligt syge, og herunder særligt kræftramte, hvor behandlingsforløb og mange indlæggelser kan give vanskeligheder både med at opfylde betingelserne for at få tilkendt en pasningsordning og med pasningsordningens tidsmæssige begrænsning.

I praksis kan der for denne persongruppe opstå en konflikt mellem kravet om, at alternativet til pasning i hjemmet er et døgnophold uden for hjemmet eller at plejebehovet skal svare til fuldtidsarbejde, og lovforslagets bemærkninger. I bemærkninger anføres, at formålet med orloven også kan være at varetage særlige omsorgsopgaver, f.eks. ved deltagelse ved behandlinger på sygehus, praktiske og sociale støttefunktioner m.v. – eller at varetage pleje- og omsorgsopgaver, der er uforenelige med et erhvervsarbejde. Disse behov kan antageligt være til stede uden at plejebehovet hele tiden eller fuldt ud svarer til fuldtidsarbejde.

Socialministeriet er desuden blevet gjort opmærksomt på, at kræftramte, der modtager livsforlængende behandling (uden udsigt til helbredelse) hverken kan få hjælp efter servicelovens § 118, jf. bemærkningerne til lovforslagets nr. 1, stk. 1, eller efter reglerne i servicelovens § 119, hvor der er krav om en terminalerklæring fra læge/hospital. Der kan dog ydes praktisk og personlig hjælp i form af et tilskud til ansættelse efter andre bestemmelser i serviceloven, men disse bestemmelser er ikke omfattet af en egentlig orlovsret for den nærtstående.

Socialministeriet skal gøre opmærksom på, at en ændring af tilkendelseskriterierne eller øget fleksibilitet i ordningen vil kræve en lovændring. I forhold til KL's bemærkninger om øgede administrationsudgifter ved en mere fleksibel pasningsorlov, skal ministeriet bemærke, at de faktiske administrationsudgifter til ordningen i 2004 blev vurderet til 0,4 mio. kr. Ved lovforslaget blev de samlede administrationsudgifter for kommunerne skønnet til 0,7 mio. kr. årligt.

Høringssvarene berører endeligt behovet for en udvidet brugerundersøgelse – og herunder en undersøgelse af, om nogle evt. fravælger at bruge ordningen, f.eks. af økonomiske årsager. Ministeriet finder, at en udvidet brugerundersøgelse kan være interessant, men finder samtidig, at behovet for at kunne tilpasse hjælpen efter servicelovens § 118 mere individuelt er rimeligt belyst i høringssvar m.v. Endeligt vil det være vanskeligt at foretage en undersøgelse, hvor også personer, som aktivt fravælger at søge ydelsen f.eks. af økonomiske grunde bliver repræsenteret.

4. Konklusion

Ministeriet finder, at servicelovens § 118 anvendes efter sit formål – og fungerer som et reelt supplement til servicelovens øvrige bestemmelser til målgruppen af fysisk eller psykisk handicappede eller alvorligt og langvarigt syge.

Undersøgelsen og den efterfølgende høring har dog vist, at der er behov for overveje mulighederne for at tilpasse bestemmelsen, særligt i forhold til den del af målgruppen, der omfatter de alvorligt syge.