

Velfærdsministeriet
Handicap
J.nr. 2008-6689
tha

16. december 2008

Notat

om

Bemærkninger til høringssvarene vedr. udkast til vejledning om ændring af vejledning om særlig støtte til voksne (Merudgiftsydelse efter servicelovens § 100)

Hørte myndigheder og organisationer

Vejledningsudkastet har været sendt i høring den 4. december 2008 med svarfrist den 12. december 2008.

Vejledningsudkastet har været sendt i høring hos Advokatrådet, Ankestyrelsen, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Handicap Forbund, Danske Regioner, Danske Handicaporganisationer, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Kommunernes Landsforening, Sjældne Diagnoser og Socialchefforeningen.

Modtagne høringssvar

Følgende har svaret: Advokatrådet, Ankestyrelsen, Danske Handicaporganisationer, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Kommunernes Landsforening og Sjældne Diagnoser.

Advokatrådet har ingen bemærkninger til vejledningsudkastet.

Ændringer på baggrund af høringsrunden

Høringsrunden har givet anledning til følgende ændringer i vejledningsudkastet:

- I pkt. 76, 3. afsnit, er det i relation til, at opremsningen i 2. afsnit ikke er udtømmende, tilføjet, at andre persongrupper, f.eks. personer med udviklingsforstyrrelser, kan have ret til merudgiftsydelse, hvis betingelserne ellers er opfyldt.
- I pkt. 76, 4. afsnit er der foran ”ved behandling etc.” indføjet ”f.eks.”.
- I pkt. 76, 9. afsnit, er der tilføjet ”efter anden lovgivning,” i relation til beskrivelsen af, at det er uden betydning, efter hvilken lovgivning en hjælpeforanstaltning er ydet, eller om den er ydet af personens netværk.

Bemærkninger til vejledningsudkastet

1. Generelle bemærkninger

Danske Handicaporganisationer er generelt tilfreds med, at der sker en præcisering af personkredsen for merudgiftsydelsen. Dog mener man, at det primære i relation til merudgiftsydelsen er, om borgeren rent faktisk har merudgifter som følge af funktionsnedsættelsen frem for vægt på, hvorvidt funktionsnedsættelsen er af indgribende karakter eller har medført hjælpeforanstaltninger. Store handicapbetingede merudgifter i sig selv må således anses for at være af indgribende karakter.

Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet anfører, at det er positivt, at der i vejledningen er sket en tydeligere beskrivelse af, hvilke kriterier der skal være opfyldt, for at en person er omfattet af personkredsen for merudgiftsydelsen.

Det Centrale Handicapråd er meget tilfreds med, at der ved vejledningsudkastet tages skridt til at løse den problemstilling vedrørende personkredsen for merudgiftsydelsen, der er opstået i praksis.

Sjældne Diagnoser anfører, at man med tilfredshed har noteret sig, at det nu i vejledningen præciseres, at der skal tages udgangspunkt i en helhedsvurdering af borgerens funktionsnedsættelse i forhold til den daglige tilværelse, samt at det eksplicit nævnes, at det ikke vil være i overensstemmelse med lovgivningen at lægge vægt på enkelte elementer af borgerens funktionsnedsættelse, når konsekvenserne af den indgribende karakter i den daglige tilværelse skal vurderes.

Kommentarer

Det bemærkes, at formålet med lovændringen pr. 1. december 2008 er at bringe kommunal praksis for merudgiftsydelsens personkreds tilbage til det, der var gældende før sommeren 2007. En egentlig ny afgrænsning af personkredsen, hvor retten til merudgiftsydelse kædes sammen med de faktiske merudgifter som følge af funktionsnedsættelsen, falder således udenfor formålet med lovændringen.

Sådanne mere generelle drøftelser må finde sted i kredsen af forligspartierne bag førtidspensionsreformen, hvor merudgiftsydelsen også indgår.

2. Administrative konsekvenser

Kommunernes Landsforening gør opmærksom på, at vejledningens nye tekst ikke ændrer på de administrative byrder for kommunerne i relation til administrationen af merudgiftsbestemmelsen. Det er og vil fortsat være en vanskelig og administrativt tung opgave for kommunerne, når de foretager en samlet helhedsvurdering af borgerens funktionsnedsættelse, at vurdere, om personen er omfattet af servicelovens § 100 eller ej.

Kommentarer

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

Den ændrede vejledningstekst har til hensigt at uddybe og tydeliggøre personkredsen for merudgiftsydelsen, således at lovændringens formål opfyldes. Der er ikke med denne lovændring tilsigtet nogen administrative forenklinger for kommunerne. Sådanne forenklinger må drøftes i kredsen af forligspartier bag førtidspensionsreformen forud for en eventuel gennemførelse.

3. Eksemplificeringen i relation til personkredsen for merudgiftsydelsen – pkt. 76, 2. afsnit

Danske Handicaporganisationer anfører, at selv om opremsningen ikke er udtømmende, mener man, at det er nødvendigt at få tilføjet udviklingsforstyrrelser som et eksempel.

Den Uvildige Konsulentordning på handicapområdet anbefaler, at følgende formulering fra lovbemærkningerne tilføjes i vejledningen under beskrivelsen af personkredsen:

”Det er den samlede vurdering af funktionsnedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse og de deraf følgende affødte behov for kompensation for merudgifter, der er afgørende for berettigelsen til ydelsen. Der skal således foretages et konkret og individuelt skøn over den pågældendes muligheder for at klare sig i sin daglige tilværelse.”

Det Centrale Handicapråd anfører, at opremsningen af diagnose-eksempler også bør omfatte kognitive funktionsnedsættelser som f.eks. autisme, asberger og ADHD. Man ved, at mennesker med disse diagnoser har svært ved at få tilkendt den hjælp, de har brug for.

Det er derfor væsentligt at nævne disse diagnoser og således øge opmærksomheden og synligheden på denne gruppe af mennesker med funktionsnedsættelser.

Kommentarer

Det bemærkes, at den opremsning, der er foretaget i vejledningsudkastets pkt. 76, 2. afsnit, stammer fra lovbemærkningerne. Da opremsningen ikke er udtømmende, vurderes der dog ikke at være noget til hinder for, at udviklingsforstyrrelser medtages som et eksempel. Dog vurderes det, at udviklingsforstyrrelser må medtages i 3. afsnit, hvor det anføres, at eksemplerne i 2. afsnit ikke er udtømmende, af hensyn til loyaliteten overfor lovbemærkningerne. Det bør i denne sammenhæng også pointeres, at betingelserne for hjælp i øvrigt skal være opfyldt.

Det bemærkes endvidere, at det ovenfor gengivne citat fra lovbemærkningerne allerede vurderes at fremgå af vejledningsteksten. Der henvises herved til pkt. 76, 3. afsnit.

4. Helhedsvurdering – pkt. 76, 3. afsnit

Danske Handicaporganisationer anfører, at det allerede fremgår af afsnittet, at der skal foretages en helhedsvurdering. Man mener derfor, at sidste del af afsnittets sidste sætning er overflødig.

Kommentarer

Det bemærkes, at det vurderes at være overordentligt vigtigt at understrege, at det afgørende ved bedømmelsen af, om en person er omfattet af personkredsen for merudgiftsydelsen, er en samlet helhedsvurdering i forhold til, hvordan den pågældende med sin funktionsnedsættelse klarer sig i sin daglige tilværelse. Den sidste del af sidste sætning i pkt. 76, 3. afsnit, vurderes derfor ikke at være overflødig.

5. Langvarig lidelse – pkt. 76, 4. afsnit

Ankestyrelsen har noteret sig, at vejledningen opererer med begrebet ”*Langvarig lidelse*”. Ankestyrelsen finder det ikke indlysende, at dette begreb er i overensstemmelse med ordlyden i servicelovens § 100 om varigt nedsat funktionsevne, og man havde gerne set større overensstemmelse mellem lovens ord og vejledningens for at undgå tvivl om fortolkningen.

Danske Handicaporganisationer anfører, at man finder det positivt, at der kan ydes merudgifter i forbindelse med udsving i helbredstilstanden, men rent sprogligt forstår man ikke, hvad der menes, når der står ”*ved udsving i helbredstilstanden ved behandling etc.*”

Kommentarer

Det bemærkes, at begrebet ”*langvarig lidelse*”, således som dette er beskrevet i vejledningen, er et begreb, der kan genfindes ved flere af servicelovens handicapkompenserende ydelser, som er rettet mod personer med varigt nedsat funktionsevne. Som et eksempel herpå kan nævnes servicelovens § 112 om hjælpemidler til personer med varig funktionsnedsættelse. I pkt. 3 i vejledning om hjælpemidler, biler, boligindretning m.v. fremgår f.eks. følgende:

”*Der skal være tale om en varigt nedsat funktionsevne, hvis konsekvenser er af indgribende karakter i den daglige tilværelse. Det indebærer, at der ikke indenfor en overskuelig fremtid vil være udsigt til bedring af de helbredsmæssige forhold, og at der i lang tid fremover vil være et behov for at afhjælpe følgerne af den nedsatte funktionsevne. Normalt vil lidelsen være en belastning for ansøgeren resten af livet.*”

Det bemærkes endvidere, at tilføjelsen ”*ved behandling etc.*” i sætningen i pkt. 76, 4. afsnit om udsving i helbredstilstanden er ment som en eksemplificering. Der vil derfor med fordel kunne indføres ”*f.eks.*” foran ”*ved behandling etc.*”.

6. Konsekvenser af indgribende karakter i den daglige tilværelse – pkt. 76, 5. og 6. afsnit

Danske Handicaporganisationer anfører, at det ved beskrivelsen af, hvorledes begrebet *indgribende* karakter skal forstås, bør tilføjes, at det vil være en for snæver forståelse, hvis der lægges vægt på, at man ikke er i stand til at bevæge sig rundt uden hjælp. Med en sådan tilføjelse vil det blive understreget, at man kan være omfattet af personkredsen, selv om man ikke har et bevægehandicap, og selv om man i et vist omfang er selvhjulpnen. Endvidere anføres, at man for-

står intentionen med 5. afsnits sidste sætning, men man er bange for, at der kan opstå misforståelser, således at der skal være tale om indgribende konsekvenser i alle eller flere af disse situationer. Dette vil være uheldigt og ikke i overensstemmelse med lovforslagets intentioner.

Sjældne Diagnoser anfører, at man stadig har betænkeligheder, hvad angår begrebet ”*Indgribende karakter i den daglige tilværelse*”. Som eksempel nævnes formuleringen om varetagelse af egen personlig pleje. Man mener, at ordvalget ”*i overvejende grad*” igen vil kunne tolkes sådan, at borgeren skal have hjælp til personlig pleje, for at funktionsnedsættelsen er af indgribende karakter.

Kommentarer

Det bemærkes, at formålet med lovændringen er at bringe kommunal praksis vedrørende merudgiftsydelsens personkreds tilbage til det, der var gældende før sommeren 2007. Hvis den tilføjelse, som Danske Handicaporganisationer foreslår i forhold til beskrivelsen af begrebet ”*indgribende karakter*”, medtages, vurderes det, at det vil få karakter af en udvidelse i forhold til formålet med lovændringen.

Det bemærkes endvidere, at sidste sætning i pkt. 76, 5. afsnit, netop har til formål at understrege, at der skal lægges vægt på en helhedsvurdering og ikke på enkelte elementer. Det er vurderingen, at dette med den nuværende formulering fremstår tydeligt. Det er også vurderingen, at en praksis, hvor der lægges vægt på enkelte elementer af funktionsnedsættelsen, f.eks. evnen til at varetage personlig pleje i overvejende grad, ikke kan videreføres eller vil opstå igen efter lovændringen.

7. Ofte – pkt. 76, 7. afsnit

Ankestyrelsen finder det problematisk, at bekendtgørelsens krav om, at ”*Der ofte må sættes ind med ikke uvæsentlige hjælpeforanstaltninger*” fortolkes således, at det også omfatter situationer, hvor der konkret ikke er iværksat hjælpeforanstaltninger, men hvor der normalt ville blive iværksat hjælpeforanstaltninger. Grundlaget for vurderingen i disse sager er netop en konkret vurdering på det aktuelle tidspunkt. Ankestyrelsen finder, at det kan være vanskeligt at vurdere hypotetiske forhold, hvorfor det kan give anledning til tvister.

Sjældne Diagnoser finder formuleringen om borgere, som fravælger eller har fravalgt en hjælpeforanstaltning, som de ville have ret til, uheldig. Konsekvensen vil således kunne være, at borgeren kan blive nødt til at søge hjælp, som borgeren reelt ikke ønsker, alene for at kunne dokumentere berettigelsen hertil. Det vil så igen kunne medføre yderligere sagsbehandlingstid med fare for afslag på merudgiftsydelse grundet denne sagsbehandlingstid.

Kommentarer

Det bemærkes, at tilføjelsen af ordet ”*ofte*” netop skal tydeliggøre, at det ikke altid er et krav, at der er iværksat ikke uvæsentlige hjælpeforanstaltninger. Borgere, som har fravalgt eller fravælger en hjælpeforanstaltning, som de ville

have ret til, kan også være omfattet. Det samme gælder borgere, der har en sådan funktionsnedsættelse, at der normalt ville være iværksat hjælpeforanstaltninger, men hvor dette ikke er sket.

Det vurderes, at det som alt overvejende hovedregel vil være muligt ud fra de samlede sagsoplysninger at vurdere, om en borger er omfattet af personkredsen for merudgiftsydelsen. Det vurderes endvidere, at det rimelig enkelt ud fra oplysningerne i samtaleskema m.v. vil kunne bedømmes, om en borger ville have ret til en hjælpeforanstaltning, selv om denne af den ene eller den anden årsag ikke er iværksat. Det er således ikke hensigten, at borgeren skal søge om en hjælpeforanstaltning, som pågældende ikke ønsker, alene med det formål at kunne dokumentere berettigelsen hertil.

8. Ikke uvæsentlige hjælpeforanstaltninger – pkt. 76, 8. og 9. afsnit

Ankestyrelsen finder, at det er uklart, hvad der forstås ved hjælpeforanstaltninger ydet af personens netværk, ligesom det i praksis kan være vanskeligt at skaffe valide oplysninger herom. Forholdet kan derfor give anledning til tvister.

Danske Handicaporganisationer anfører, at det er uheldigt, at der kun nævnes flexjob og ikke andre handicapkompenserende ydelser efter både social- og beskæftigelseslovgivningen. F.eks. er det vigtigt at nævne hjælpeforanstaltninger i forhold til personer med kognitive funktionsnedsættelser. Der kunne f.eks. nævnes hjemmevejledere og personlig assistent i erhverv. Det foreslås også i relation til opremsningen af eksempler på hjælpeforanstaltninger, at ordene ”i sammenhæng med andre ydelser m.v.” udgår. Endelig foreslås det, at det bliver fremhævet, at det er uden betydning, om hjælpeforanstaltningen er visiteret efter den sociale lovgivning, anden lovgivning, eller om den er ydet af personens netværk m.v.

Det Centrale Handicapråd anfører, at det er meget væsentligt, at hjælpeforanstaltninger ikke kun forstås som bestemte hjælpeforanstaltninger ydet efter bestemte lovgivninger. Handicapkompensation findes i mange varianter og kan ydes efter mange lovgivninger. Den kan også ydes udenfor lovgivningen f.eks. i form af handicapkompenserende støtte fra netværk og familie. Der bør nævnes flere eksempler på hjælpeforanstaltninger i teksten, ligesom der bør gøres meget mere ud af at forklare, hvor forskellige hjælpeforanstaltninger kan være.

Sjældne Diagnoser finder i relation til hjælpeforanstaltninger ydet af netværk m.v., at spørgsmålet er, om man i praksis vil vurdere hjælp ydet af f.eks. familie som mindre indgribende.

Kommentarer

I forhold til hjælpeforanstaltninger ydet af personens netværk bemærkes, at det via oplysninger på samtaleskema m.v. vurderes at være muligt rimelig enkelt at få klarhed over, om personer i borgerens netværk yder hjælp, som kan karakteriseres som ikke uvæsentlige hjælpeforanstaltninger.

I relation til vendingen ”i sammenhæng med andre ydelser m.v.”, jf. pkt. 76, 8. afsnit, bemærkes, at denne vending er medtaget for at illustrere, at hvis der udelukkende er bevilget et hjælpemiddel, og dette hjælpemiddel i øvrigt fuldt ud kompenserer for den nedsatte funktionsevne, vil dette ikke i sig selv kunne betragtes som en ikke uvæsentlig hjælpeforanstaltning. Det bemærkes også, at opremsningen af hjælpeforanstaltninger ikke er udtømmende. Det betyder, at andre hjælpeforanstaltninger, som i graden af væsentlighed kan sidestilles med de nævnte, vil kunne indgå i vurderingen. En yderligere fastlæggelse af, hvad der ligger i begrebet ”ikke uvæsentlige hjælpeforanstaltninger” må finde sted gennem praksis.

Det bemærkes endvidere, at det er uden betydning, om en hjælpeforanstaltning er visiteret efter den sociale lovgivning, efter anden lovgivning, eller om den er ydet af personens netværk. Det afgørende er, om hjælpeforanstaltningen ud fra en helhedsvurdering i det konkrete tilfælde kan betragtes som ikke uvæsentlig. Dette kan tydeliggøres i vejledningsteksten ved tilføjelsen ”efter anden lovgivning” i pkt. 76, 9. afsnit.

9. Ubetydelige hjælpeforanstaltninger – pkt. 76, 10. afsnit

Danske Handicaporganisationer er dybt bekymret over formuleringen omkring ubetydelige hjælpeforanstaltninger og mener, at den på ny kan afskære borgere fra at komme i betragtning til handicapbetingede merudgifter.

Det Centrale Handicapråd anfører, at formuleringen i afsnittet risikerer at lede til en forståelse af, at nogle former for hjælpeforanstaltninger diskvalificerer i forhold til en vurdering af, hvorvidt borgeren er berettiget til merudgifter. De sidste to linjer i afsnittet bør derfor slettes.

Sjældne Diagnoser anfører, at man ikke mener, at f.eks. en rolator fuldt ud kompenserer for de indgribende konsekvenser, som tab af dele af gangfunktionen har. Til trods for brug af rolator er der mange forhindringer i at komme rundt, især udenfor eget hjem.

Kommentarer

Det bemærkes, at afsnittet har til formål at præcisere, at hvis en borger har en ubetydelig hjælpeforanstaltning, der fuldt ud kompenserer i det daglige, skal denne ikke inddrages i vurderingen. Afsnittet er tænkt som en illustration af den nedre grænse for, hvornår en hjælpeforanstaltning kan betragtes som ikke uvæsentlig. Det er derfor vurderingen, at afsnittet ikke vil afskære borgere fra at modtage merudgiftsydelse, men derimod tydeliggøre, hvornår en hjælpeforanstaltning er så ubetydelig, at den ikke skal inddrages.

10. Funktionsnedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse – pkt. 78

Danske Handicaporganisationer anfører, at formuleringen antyder, at der skal være påvirkning i forhold til samtlige eller flere af de nævnte eksempler, hvilket ikke er rigtigt. Det foreslås derfor, at det tydeliggøres, at dette ikke er tilfældet.

Kommentarer

Det bemærkes, at afsnittet beskriver de elementer, der kan indgå ved den samlede vurdering af funktionsevnenedsættelsen i forhold til den daglige tilværelse. Ved brugen af ordene ”bl.a.” og ”etc.” indikeres det, at opremsningen ikke er udtømmende, og det fremgår også, at det er en samlet vurdering, der skal foretages. På denne baggrund vurderes det ikke at være relevant at anføre, at der alene skal være påvirkning i forhold til et enkelt element, når den samlede funktionsnedsættelse i forhold til dagligdagen skal vurderes.

11. I øvrigt

Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet anfører, at der mangler et afsnit om forståelsen af merudgiftsbekendtgørelsens § 3 om merudgifter til særligt udformet tøj. Da der er opstået tvivl i forhold til personkredsen for denne bestemmelse, opfordres der til, at denne problemstilling beskrives i ændringsvejledningen, eller at der på anden vis tages højde for dette.

Kommentarer

Det bemærkes, at problemstillingen omkring forståelsen af personkredsen for merudgiftsbekendtgørelsens § 3 også er rejst overfor Velfærdsministeriet fra anden side. Det vurderes dog, at denne problemstilling ikke bør inddrages i forbindelse med ændringsvejledningen på baggrund af lovændringen pr. 1. december 2008. Formålet med denne lovændring og ændringsvejledningen er alene at sikre, at praksis for merudgiftsydelsens personkreds bringes tilbage til det, der var gældende før sommeren 2007. Det vurderes derfor ikke at være hensigtsmæssigt at medtage andre problemstillinger omkring personkredsen i denne sammenhæng.

Velfærdsministeriet er som nævnt opmærksom på den rejste problemstilling og vil primo 2009 tage højde herfor på anden vis, f.eks. ved udsendelse af en orienteringsskrivelse til samtlige kommunalbestyrelser.