

Social- og indenrigsminister Karen Ellemanns talepapir

Det talte ord gælder

Anledning: Besvarelse af SOU samrådsspørgsmål F-J

Tid og sted: torsdag d. 17.12.2015

Social- og Indenrigsudvalget

Samrådsspørgsmål F, stillet af Karina Adsbøl (DF)

”Mener ministeren, at kommunerne har de rette kompetencer til at træffe afgørelser på det mest specialiserede socialområde, når Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra november 2015 om kommunernes visitation til tilbud efter serviceloven til borgere med sjældne handicap og erhvervet hjerneskade, jf. SOU alm. del – bilag 61, viser, at 40 pct. af sagerne i undersøgelsen ville have været hjemvist eller omgjort, hvis de var blevet påklaget, og at borgerne i 37 pct. af sagerne efter en samlet vurdering ikke har fået dækket deres behov for hjælp, og mener ministeren, at det er betryggende for borgernes retssikkerhed?”

Samrådsspørgsmål G, stillet af Karina Adsbøl (DF)

”Mener ministeren, at kommunerne i tilstrækkelig grad benytter de mest specialiserede tilbud til borgere med sjældne handicap og erhvervet hjerneskade, når det af Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra november 2015, jf. SOU alm. del – bilag 61, ses, at kommunerne i 68 pct. af sagerne anvender egne leverandører?”

Samrådsspørgsmål H, stillet af Karina Adsbøl (DF)



”Hvilke initiativer agter ministeren at igangsætte som opfølgning på Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra november 2015, jf. SOU alm. del – bilag 61, med henblik på at forbedre indsatsen over for borgerne på det mest specialiserede socialområde?”

Samrådsspørgsmål I, stillet af Jakob Sølvhøj (EL)

”Vil ministeren på baggrund af Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra november 2015, jf. SOU alm. del – bilag 61, tage initiativ til at indføre regler om compensation til borgere med handicap, der på grund af fejl i den kommunale sagsbehandling ikke er blevet visiteret til den støtte eller hjælp, de efter lovgivningen har krav på?”

Samrådsspørgsmål J, stillet af Jakob Sølvhøj (EL)

”Vil ministeren på baggrund af Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra november 2015, jf. SOU alm. del – bilag 61, tage initiativ til at ændre bestemmelserne om refusion i dyre enkeltsager, således at finansieringen af disse sager i højere grad bliver et fælleskommunalt eller et statsligt ansvar?”



Indledning

Tak for invitationen til samrådet her i dag.

Også tak til spørgerne for uddybningen af de fem spørgsmål, som vi skal drøfte.

Inden jeg går i gang, vil jeg gerne bede jer indstille jer på, at jeg kommer til at tale i et godt stykke tid, for der er jo fem spørgsmål, som jeg skal svare på. Men vi skal nok nå debatten og dialogen også.

Generelt før svarene på de fem samrådsspørgsmål

Alle fem spørgsmål er stillet på baggrund af Ankestyrelsens praksisundersøgelse om kommunernes visitation til tilbud efter serviceloven til borgere med sjældne handicap og erhvervet hjerne-skade, som blev udsendt her i november.

Jeg vil forsøge at behandle hvert spørgsmål for sig. Jeg vil undervejs sige, hvilket spørgsmål jeg kommenterer.

Men inden jeg svarer på de fem spørgsmål, vil jeg indledningsvis mere generelt og overordnet sige, at serviceloven er en *meget* bred rammelov, som – uden at det skal være en undskyldning for kommunerne eller andre – kan være svær at navigere i.

Som I nok alle ved, forsøgte den tidligere regering at få gennemført en forenkling af servicelovens voksenbestemmelser, hvilket dog ikke lykkedes.



Nu har vi i regeringen netop besluttet at tage handsken op. Vi ved, at det bliver svært, men vi ønsker at gennemføre en reform af servicelovens voksenbestemmelser, som er mere ambitiøs, og som både indeholder en mærkbar forenkling og afbureaukratisering af loven, og et styrket fokus på borgerens retssikkerhed. Det viser praksisundersøgelsen jo med al tydelighed, at der er behov for.

Men vi må også holde os for øje i diskussionen, at der lige nu er en markant mistillid mellem borgere og kommuner på den her dagsorden. Der skal gøres en stor indsats fra alle parter for at skabe mere tillid, for ellers kommer mistilliden til at spænde ben for os i alt, hvad vi forsøger at gøre på området.

Samrådsspørgsmål F

Efter disse generelle betragtninger vil jeg så gå over til at svare på de enkelte spørgsmål, og det første af dem går på kommunernes kompetence til at træffe afgørelser og borgernes retssikkerhed i den forbindelse.

Spørgsmålet lyder, om jeg mener, at kommunerne har de rette kompetencer til at træffe afgørelser på det mest specialiserede socialområde.

Der henvises til, at praksisundersøgelsen viser, at 40 pct. af sagerne ville være blevet hjemvist eller omgjort, hvis de var blevet påklaget til Ankestyrelsen.

Desuden viser undersøgelsen, at borgerne i 37 pct. af sagerne efter en samlet vurdering ikke har fået dækket deres behov for hjælp.



Jeg bliver også spurgt, om jeg mener, at det er betryggende for borgernes retssikkerhed.

Kommunernes kompetencer til at træffe afgørelser

Jeg vil sige helt ærligt, at praksisundersøgelsens resultater gør mig bekymret.

Selv om serviceloven er en rammelov, der kan være svær at gå til, så gør kommunerne det ganske enkelt ikke godt nok, når mere end 1/3 af borgerne ikke har fået en fyldestgørende hjælp.

Jeg tror ikke, at det nødvendigvis er sagsbehandlernes kompetencer, der er noget galt med, men det er klart, at ledelsen i den enkelte kommune bør have fokus på at sikre, at medarbejderne er godt nok klædt på til at tage sig af disse vanskelige sager.

Der er også behov for, at kommunerne ser på, hvordan de organisatorisk kan understøtte sagsgange og tilrettelæggelsen af arbejdet.

Ifølge praksisundersøgelsen er problemerne først og fremmest, at kommunerne har svært ved at få lavet en helhedsvurdering af borgeren, ligesom kommunerne heller ikke undersøger sagerne godt nok.

Problemerne med sagsbehandlingen afspejler sig også i, at 4 ud af 10 sager ville være blevet ændret eller hjemvist, hvis de var blevet indbragt for Ankestyrelsen.

Her må det retfærdigvis siges, at en hjemvisning ikke behøver at være ensbetydende med, at borgeren ikke har fået den hjælp, som pågældende har ret til efter loven. En hjemvisning kan også



være begrundet i, at en sag ikke er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes afgørelse.

F.eks. kan der mangle oplysninger om borgernes helbredsmæssige forhold, eller der kan være utilstrækkelig præcisering af den hjælp, kommunerne har tildelt.

Det kan derfor ikke afgøres, hvorvidt borgeren er berettiget til en ansøgt ydelse, før de manglende oplysninger er tilvejebragt. I nogle af sagerne ville borgeren have været berettiget til den ansøgte hjælp og i andre ikke.

Borgernes retssikkerhed

Men der skal ikke herske tvivl om, at der skal rettes op på dette her, for det er naturligvis ikke betryggende for borgernes retssikkerhed med så høj en fejlprocent i sagsbehandlingen, som der er tale om her. Særligt ikke, når man tager i betragtning, at vi har at gøre med en gruppe ofte meget svage borgere med komplekse funktionsnedsættelser.

Jeg går derfor som en helt naturlig ting ud fra, at kommunerne nu påtager sig deres del af opgaven og ser meget nøje på de anbefalinger, som Ankestyrelsen kommer med i praksisundersøgelsen.

Men Ankestyrelsens anbefalinger og kritik af kommunerne fra os Christiansborgpolitikere gør det ikke alene, så derfor vil jeg også som minister ændre lovgivningen på området, så vi får sikret en mere helhedsorienteret indsats og bedre belysning af sager. Det vil jeg vende tilbage til om lidt, når jeg skal svare på spørgsmål H.



Samrådsspørgsmål G

Men først vil jeg gå til spørgsmål G, som har fokus på kommunernes brug af de mest specialiserede tilbud.

Der bliver spurgt, om jeg mener, at kommunerne i tilstrækkelig grad benytter de mest specialiserede tilbud til borgere med sjældne handicap og erhvervet hjerneskade, når det af praksisundersøgelsen ses, at kommunerne i 68 pct. af sagerne anvender egne leverandører.

Tallene i praksisundersøgelsen

Hvis man dykker lidt ned i tallene i praksisundersøgelsen, kan man se, at de 68 pct., hvor kommunerne anvender egne leverandører, er et gennemsnit af alle sagerne.

Og her slår det stærkt igennem, at kommunerne næsten udelukkende anvender egne leverandører, når der ydes personlig og praktisk hjælp (hjemmehjælp) eller socialpædagogisk støtte. Det er meget naturligt, da denne hjælp typisk ikke er specialiseret. Det er typisk nogle former for hjælp, hvor de fleste kommuner – også små kommuner – selv har egnede tilbud.

Billedet ser straks anderledes ud, hvis man ser på visitation til bo-tilbud, som kan være mere specialiserede tilbud.

Her kan man se, at kommunerne ved visitation til midlertidige bo-tilbud anvender egne leverandører i 41 pct. af sagerne og andre kommuners, regioners eller private tilbud i 59 pct. af sagerne. Alt-så en noget lavere andel end gennemsnittet på 68 pct.



Det samme billede tegner sig for længerevarende botilbud.

Her tyder det altså på, at kommunerne afsøger markedet for at finde det rette tilbud til den enkelte borger, når der er tale om mere specialiserede tilbud.

Det er selvfølgelig helt afgørende, at tilbuddene indeholder de rette kompetencer. I den sammenhæng vil jeg nævne den nationale koordinationsstruktur, som i 2014 blev oprettet i Socialstyrelsen.

Den nationale koordinationsstruktur indebærer, at Socialstyrelsen kan pege på målgrupper eller indsatser, hvor der er behov for øget koordination eller planlægning mellem kommunerne. Formålet er således, at de rette specialiserede tilbud er til stede og tilgængelige for alle kommuner.

Den første målgruppe, som blev udpeget sidste år, var voksne med kompleks erhvervet hjerneskade, altså en af de målgrupper, som Ankestyrelsens praksisundersøgelse handler om. Det arbejder kommunerne med lige nu, og jeg er spændt på at se deres afrapporteringer, som de skal indsende til Socialstyrelsen senest 1. marts.

Konklusion om brug af specialiserede tilbud

Jeg mener, at man om kommunernes brug af de mest specialiserede tilbud kan konkludere, at praksisundersøgelsen ikke i sig selv giver anledning til bekymring. For resultaterne tyder jo netop på, at kommunerne afsøger markedet der, hvor det er relevant, nemlig i forhold til de mest specialiserede tilbud. Og der hvor kommunerne hovedsageligt bruger egne tilbud er bl.a. i forhold til praktisk hjælp i hjemmet, hvor kommunerne typisk selv har kompetencerne til at



udføre hjælpen, fordi det ikke er en kompliceret eller specialiseret indsats.

Man kan også konkludere, at kommunerne i høj grad samarbejder med andre kommuner, regioner og private, og at der fra centralt hold også er initiativer, som skal sikre dette samarbejde på det mest specialiserede socialområde.

Samrådsspørgsmål H

Så vil jeg gå over til at svare på spørgsmål H, som drejer sig om opfølgning på praksisundersøgelsen.

Jeg bliver her spurgt, hvilke initiativer jeg agter at igangsætte som opfølgning på undersøgelsen med henblik på at forbedre indsatsen over for borgerne på det mest specialiserede socialområde.

Kommunernes ansvar

Selv om serviceloven kan være svær at gå til, er det kommunernes ansvar at sikre, at sagsbehandlingen er i overensstemmelse med loven, og at borgerne får den hjælp, som de efter lovgivningen har ret til. Kommunerne skal altså træffe lovlige og forståelige afgørelser.

Og som jeg også sagde, da jeg svarede på spørgsmål F, går jeg ud fra, at kommunerne nu sætter sig ned og studerer Ankestyrelsens anbefalinger nøje, så de kan gøre deres til, at der kan blive rettet op på sagsbehandlingen på det her område.

Når det så er sagt, så vil jeg som minister naturligvis også gøre mit til, at området her kan blive rettet op ude i kommunerne.



Og det, som jeg kan og vil gøre, er at påtage mig at sørge for, at kommunerne får den bedst mulige hjælp og støtte til at leve op til deres ansvar.

Nyt initiativ: Reform af servicelovens voksenbestemmelser

Som jeg nævnte indledningsvis har regeringen netop besluttet at igangsætte et arbejde med en reform af servicelovens voksenbestemmelser.

Reformen skal ses i lyset af, at vores nuværende servicelov – særligt på voksenområdet – efter min mening er blevet for kompleks og svær for kommunerne at administrere korrekt. Reformen skal derfor munde ud i en mærkbar forenkling til gavn for såvel kommuner som borgere.

Reformen skal også understøtte, at kommunerne ser på borgerens situation under ét og giver en helhedsorienteret indsats, som samlet set imødekommer borgerens behov. Vi skal have skærpet kravene til, hvordan disse sager bliver belyst, for praksisundersøgelsen peger jo på, at der i dag er udfordringer med at komme hele vejen rundt om borgerens situation og få de rette oplysninger til at indgå i sagsbehandlingen. Og der skal være fokus på borgerens retssikkerhed. Altså netop det, som praksisundersøgelsen viser, at der er brug for at styrke, og som Ankestyrelsen anbefaler kommunerne at gøre.

Og jeg vil lægge op til et bredt samarbejde, hvor bl.a. brugerorganisationerne vil blive inddraget på et tidligt tidspunkt. Jeg vil meget gerne have en god dialog, hvor vi kan være konstruktive og diskutere tingene på en god måde. Så jeg vil opfordre til, at vi trækker i arbejdstøjet og tager den konstruktive hat på.



Jeg håber, at den kommende reform af serviceloven kan være med til at mindske risikoen for, at vi fremadrettet ser praksisundersøgelser med så bekymrende resultater, som tilfældet er med den praksisundersøgelse, vi sidder med nu.

Allerede iværksatte initiativer

Men derudover er der jo, som I nok ved, allerede taget en række initiativer.

Her vil jeg nævne task forcen på handicapområdet, som består af en gruppe eksperter fra Socialstyrelsen og Ankestyrelsen.

Task forcen kommer ud i den enkelte kommune og ser på, hvordan de konkret arbejder på handicapområdet. På den baggrund får den enkelte kommune målrettet hjælp med at kvalificere sagsbehandlingen på handicapområdet og på den måde træffe flere rigtige afgørelser.

Et andet initiativ er, at ministeriet sammen med KL har udviklet voksendredningsmetoden, som kommunerne kan bruge, når de behandler sager med borgere med særlige behov.

Voksendredningsmetoden er en rigtig god metode, som skal sikre en helhedsorienteret og individuel vurdering af borgerens funktionsevne. Jeg er glad for, at næsten alle kommuner har valgt at bruge den.

Ud over de initiativer har ministeriet også drøftet praksisundersøgelsen med KL, og KL har lovet at tage udfordringerne op med kommunerne.

Samrådsspørgsmål I



Spørgsmål I drejer sig om indførelse af en kompensationsordning.

Jeg forstår det sådan, at der spørges til en kompensationsordning, som går ud på, at hvis en kommune har truffet en afgørelse, der giver borgeren mindre hjælp, end borgeren efter lovgivningen har ret til, skal borgeren have en compensation, der står i forhold til den manglende hjælp, hvis borgeren får medhold i en klage.

Vi er enige om, at alle borgere skal have den hjælp, de har ret til efter lovgivningen. Og de skal have den rigtige afgørelse om hjælpen i første omgang.

Kompensationsordning er administrativt tung

Men en kompensationsordning er efter min mening en administrativt tung og dyr ordning, der ikke vil medvirke til, at vi opnår det ønskede resultat.

Den myndighed, der skal administrere ordningen, vil i hver enkelt sag skulle bruge ressourcer på at tage stilling til, hvilken compensation borgeren skal have.

Og på hvilket grundlag skal en sådan compensation overhovedet opgøres? Den ydelse, borgeren skulle have haft, er jo yderst sjældent en pengeydelse, men derimod naturaliehjælp, f.eks. ledsagelse. Her ligger en betydelig vanskelighed, og det vil i givet fald være nødvendigt at lave et regelsæt for fastsættelse af compensation i forskellige situationer. Det forekommer meget tungt administrativt.

Samtidig vil en økonomisk compensation alligevel ikke give borgeren det, borgeren har ønsket og har ret til, nemlig hjælp efter serviceloven, når behovet er til stede.



Og hvis der er tale om en pengeydelse, får borgeren jo allerede i dag hjælpen med tilbagevirkende kraft til ansøgningstidspunktet, hvis det efterfølgende viser sig, at afgørelsen var forkert i første omgang. Det gælder f.eks. ved merudgiftsydelse og tabt arbejdsfortjeneste.

Jeg mener ikke, at en kompensationsordning vil føre til flere rigtige afgørelser fra kommunerne. Det er for mig at se ikke den rette vej at gå.

To hovedelementer i retssikkerheden

Som jeg har sagt på et tidligere samråd, består borgernes retssikkerhed i forbindelse med afgørelser efter serviceloven efter min mening primært i to bærende hovedelementer:

- Det første er, at borgerne skal kunne regne med, at kommunerne gør deres bedste for at træffe korrekte afgørelser i første omgang.
- Det andet er, at borgerne skal have en ordentlig klageadgang, hvis de mener, kommunen har truffet en afgørelse, der ikke fuldt ud er i overensstemmelse med loven.

Det er her, jeg mener, at indsatsen skal koncentreres.

Målsætningen for alle må være, at borgerne skal have korrekte og forståelige afgørelser i første omgang.

Det har jeg tillid til, at kommunerne grundlæggende har viljen til, også selv om praksisundersøgelsen viser et bekymrende resultat.

Som jeg også sagde lidt tidligere, så er det kommunernes ansvar at sikre, at sagsbehandlingen er i overensstemmelse med lovgiv-



ningen. Til gengæld er det også vigtigt, at kommunerne får den bedst mulige støtte til at leve op til deres ansvar.

Det første retssikkerhedselement: Initiativer for at understøtte kommunernes sagsbehandling

Der er i de senere år taget en række initiativer med henblik på at understøtte den kommunale sagsbehandling og udbrede viden om korrekt praksis. Kvaliteten af den kommunale sagsbehandling er det første retssikkerhedselement, jeg lige har nævnt.

Jeg nævnte tidligere task forcen på handicapområdet og voksenudredningsmetoden.

Jeg kan også pege på, at:

- Ankestyrelsen i sommeren 2015 har moderniseret sin juridiske hotline, hvor kommunale sagsbehandlere kan få vejledning. Langt flere svar fra hotlinen bliver nu lagt på Ankestyrelsens hjemmeside, og søgemulighederne er blevet forbedret, så det nu er lettere for kommunerne at finde svarene.
- Der bliver fra Ankestyrelsens side foretaget praksisundersøgelser, som den vi drøfter i dag, og på den baggrund givet anbefalinger til kommunerne, der kan styrke sagsbehandlingen. Selv om resultatet af denne her praksisundersøgelse er bekymrende, kan og skal dens resultat og anbefalinger bruges som et redskab i dialogen med kommunerne med henblik på at højne sagsbehandlings-kvaliteten.
- Ministeriet har også en revision af vejledningen om servicelovens formål og generelle bestemmelser på vej. Her vil bl.a. betingelserne for at nedsætte en ydelse i forbindelse med ændring af et kommunalt serviceniveau blive tydeliggjort.



Derudover er det naturligvis også vigtigt, at vi i denne kreds tager ansvar for, at lovgivningen er forståelig for både borgere og kommuner, og at den er udformet på en måde, så den er til at administrere korrekt.

Og det er her, at den kommende reform af servicelovens voksenbestemmelser bliver afgørende, og jeg håber, at I vil trække i arbejdstøjet sammen med mig og gå konstruktivt ind i dialogen.

Det andet retssikkerhedselement: Initiativer, der har nedsat sagsbehandlingstiden i klagesystemet

Det andet retssikkerhedselement er borgernes klageadgang til Ankestyrelsen.

Her er det afgørende, at klager behandles indenfor en rimelig tid, så borgeren får afklaret endeligt, hvad han eller hun har ret til. På den måde bliver det samtidig hurtigt klart for kommunen, hvordan lovgivningen skal administreres på det pågældende område.

Sagsbehandlingen i Ankestyrelsen har været lang, også alt for lang. Men der er taget en række initiativer for at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid – og det har virket efter hensigten.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for klager over kommunale afgørelser er faldet i de første tre kvartaler i 2015, og til og med oktober er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2015 opgjort til 4,3 måneder. Samtidig er den sagspukkel, der har været på området, blevet væsentligt mindre.



Den udvikling synes jeg godt, at vi kan være tilfredse med. En kort sagsbehandlingstid i Ankestyrelsen har fortsat meget høj prioritet, og ministeriet følger løbende sagsbehandlingstiderne.

Det, tror jeg, er den rigtige vej: At skabe klarhed i lovgivningen, at blive ved med at understøtte kommunerne i at træffe korrekte afgørelser på baggrund af faglige og økonomiske hensyn og ud fra den enkeltes behov og at arbejde for at sikre hurtig klagesagsbehandling. Derfor støtter jeg ikke en kompensationsordning.

Samrådsspørgsmål J

Så når vi til spørgsmål J, som drejer sig om ændringer i finansieringsbestemmelserne i retning af en højere grad af et fælleskommunalt eller et statsligt ansvar.

Evalueringen af kommunalreformen gav ikke grundlag for ændringer

Spørgsmålet om kommunernes økonomiske bæredygtighed og behovet for ændringer i finansieringsbestemmelserne blev behandlet under den evaluering af kommunalreformen, som blev gennemført for et par år siden.

Evalueringen viste, at de større kommunale enheder har en god faglig og økonomisk bæredygtighed, og at der ikke var grundlag for at ændre på, at kommunerne fortsat skal have det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på det sociale område.

En ændring af refusionsgrænserne, så finansieringen af disse sager i højere grad bliver et fælleskommunalt eller et statsligt ansvar, vil efter min mening medføre en skæv incitamentsstruktur. Den enkelte kommune vil få mindre incitament til at forebygge, at



problemerne vokser sig store, ligesom der vil være mindre incitament til at finde det rette og økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Så nej: Jeg har ikke planer om at ændre finansieringsbestemmelserne.

Afslutning

Som sagt gør praksisundersøgelsens resultater mig bekymret, og der ligger her en opgave i forhold til at få rettet op på området – både for kommunerne og for os Christiansborg-politikere.

Jeg går, som jeg sagde før, ud fra, at kommunerne påtager sig deres del af ansvaret og gennemgår Ankestyrelsens anbefalinger, så sagsbehandlingen kan blive rettet ind.

Desuden håber jeg, at vi snart for alvor kan begynde at se effekten af kommunernes brug af voksenuddredningsmetoden, af Ankestyrelsens mere målrettede vejledning, og at task forcens arbejde vil bære frugt i forhold til en højnet kvalitet i sagsbehandlingen.

Og så vil vi i regeringen som sagt nu sætte fuld gang i arbejdet med den kommende reform af servicelovens voksenbestemmelser og se på, hvordan reglerne kan forenkles, så det også ad den vej gøres enklere for kommunerne at administrere korrekt.

Vi får ikke med et slag fuldt korrekte afgørelser i hver eneste sag i alle kommuner, men jeg tror på, at vi med fortsat fokus på at støtte kommunernes sagsbehandling gradvis vil se flere og flere rigtige afgørelser i kommunerne, hvor borgerne får den hjælp, som de efter lovgivningen har ret til.



Det, tror jeg, er den rigtige vej - at skabe klarhed i lovgivningen og blive ved med at understøtte kommunerne i at træffe korrekte afgørelser.

Men som jeg sagde indledningsvis handler dette her også om tillid mellem kommuner og borgere, og her har vi en fælles opgave i at være med til at få genskabt en god dialog.

Det er helt afgørende, at vi får genskabt den tillid, der gør, at en borger trygt kan gå til kommunen og være sikker på at få den hjælp, som loven giver ret til, uden at være bekymret for manglende retssikkerhed og skjulte økonomiske dagsordener hos sagsbehandlerne.

Tak for ordet.