

Rapport om forslag til forbedret ledsagelse efter serviceloven

Indhold

1. Indledning	2
2. Beskrivelse af de nugældende regler	3
2.1 Ledsagelse efter servicelovens § 45 og 97 (ledsageordningerne)	3
2.2 Ledsagelse efter servicelovens § 85 (socialpædagogisk ledsagelse)	3
3. Beskrivelse af mulige forslag	4
3.1 Indførelse af mulighed for tilkøb af ekstra socialpædagogisk ledsagelse	4
3.2 Udvidelse af målgruppen for ledsageordningerne	6
3.3 Udvidelse af opsparingsreglerne i ledsageordningerne	9
3.4 Øvrige forslag	10
3.4.1 <i>Minimumsrettigheder for ledsagelse til fem dages ferie for borgere på botilbud</i>	10
4. Øvrige input til mulige ændringer i reglerne om ledsagelse	12
5. Arbejdsgruppens proces og metode	12
Bilag 1	13
Kommissorium for arbejdsgruppe om ledsagelse efter serviceloven	13

1. Indledning

Folketinget har den 3. juni 2016 vedtaget beslutningsforslag B 190 om klarere regler og nye forslag til ledsageordning. I beslutningsforslaget pålægges regeringen at udarbejde løsninger på udfordringerne med at få bevilliget ledsagelse efter serviceloven til mennesker med handicap.

I sommeren og efteråret 2016 har der derfor været nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe med repræsentanter fra Social- og Indenrigsministeriet (formand), Finansministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet samt Erhvervs- og Vækstministeriet med det formål at tilvejebringe et samlet overblik over de nugældende regler om ledsagelse efter serviceloven samt beskrive forslag til, hvordan reglerne kan forbedres og forenkles til gavn for såvel borgere som kommuner. Arbejdsgruppens kommissorium fremgår af rapportens bilag 1.

Arbejdsgruppen har løbende inddraget følgegruppen, som er nedsat i regi af reformen af servicelovens voksenbestemmelser. Derudover har arbejdsgruppen afholdt et dialogmøde med deltagelse af repræsentanter fra Landsforeningen LEV, Danske Handicaporganisationer (DH), Socialpædagogernes Landsforbund (SL), KL samt en kommunal repræsentant.

I det følgende gennemgås de nugældende regler om ledsagelse efter serviceloven, hvorefter der beskrives forslag til mulige ændringer heraf.

2. Beskrivelse af de nugældende regler

Serviceoven indeholder bestemmelser, som gør det muligt at yde forskellige typer af ledsagelse. Den ene type ledsagelse kan ydes efter servicelovens §§ 45 og 97 om ledsageordning. Denne ledsagelse har alene karakter af praktisk hjælp til borgere, der på grund af deres funktionsnedsættelse ikke kan færdes uden for hjemmet. Den anden type ledsagelse kan ydes efter servicelovens § 85 om socialpædagogisk bistand. Denne ledsagelse omfatter ud over hjælpen til selve ledsagelsen også socialpædagogisk støtte i forbindelse med borgerens færden uden for hjemmet. Begge typer af ledsagelse ydes på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov.

De to typer af ledsagelse kan ikke sammenlignes, idet de som nævnt har forskellige formål i forhold til at dække den enkelte borgers ledsagebehov. Det kan derfor heller ikke generelt siges, at borgere, der har behov for socialpædagogisk bistand i forbindelse med ledsagelse, har hverken et mindre eller et større ledsagebehov end borgere, der alene har behov for praktisk hjælp. Ledsagebehovet kan således variere fra borger til borger uafhængigt af, hvilken type støtte man har behov for ved færden uden for hjemmet. Derudover kan nogle borgere have behov for begge typer af ledsagelse.

2.1 Ledsagelse efter servicelovens § 45 og 97 (ledsageordningerne)

Unge og voksne, der ikke kan færdes alene uden for deres hjem på grund af betydelig og varig funktionsnedsættelse, kan af kommunen bevilliges 15 timers ledsagelse om måneden enten efter servicelovens §§ 45 eller 97. Ledsageordning kan gives til personer mellem 12 år og folkepensionsalderen, dog kan aldersgrænsen ikke være mindre end 67 år. Borgere, som er visiteret til ledsagelse før det fyldte 67. år, bevarer retten til ledsagelse efter det fyldte 67. år. Voksne kan få ledsagelse uanset boform. Unge mellem 12 og 18 år kan alene få ledsagelse, hvis de bor hjemme.

Det er desuden en betingelse, at borgeren er i stand til at efterspørge individuel ledsagelse til selvvalgte aktiviteter uden socialpædagogisk indhold. Efterspørgslen kan være såvel verbal som nonverbal.

Hjælp i form af 15 timers ledsagelse om måneden ydes gratis af kommunen, som også skal stille en ledsager til rådighed for borgeren. Ledsagelse kan også ydes som en integreret del af servicen i et botilbud. Hvis en borger som led i hjælpen i et botilbud får ledsagelse, der svarer til en ledsageordning, trækkes denne andel fra de 15 timers ledsagelse om måneden.

Ordnningen omfatter selve ledsagelsen og de funktioner, der er direkte forbundet med ledsagelsen. Det kan for eksempel være, at ledsageren skal hjælpe med at tage overtøj af og på eller hjælpe med kørestol. Ordningen rummer derimod ikke socialpædagogisk støtte under ledsagelsen. Ledsagelsen gives som et supplement til de øvrige serviceydelser, borgeren modtager, men kan ikke erstatte dem.

En borger, der er bevilliget ledsagelse efter servicelovens §§ 45 eller 97, kan i dag inden for en periode på seks måneder opspare maksimalt 90 timer. Bliver de opsparede timer ikke brugt, bortfalder de efter seks måneder. Der er tale om en rullende opsparingsordning hen over året.

Selve ledsagelsen ydes gratis, men den pågældende borger skal selv betale sine egne og ledsagerens udgifter til befordring og andre aktiviteter med tilknytning til ledsageordningen. Kommunen kan dog dække borgerens udgifter til ledsageren med op til 849 kr. årligt (2016-priser).

2.2 Ledsagelse efter servicelovens § 85 (socialpædagogisk ledsagelse)

Efter servicelovens § 85 skal kommunen tilbyde hjælp, omsorg og støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer over 18 år, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Der gælder ingen øvre aldersgrænse for denne type hjælp. Bestemmelsen giver bl.a. mulighed for, at tilbyde borgeren socialpædagogisk ledsagelse.

2.1.1 Ankestyrelsens principafgørelse 60-15

Ankestyrelsen har i principafgørelse nr. 60-15 fastslået, at man kan have ret til at modtage socialpædagogisk støtte under kortere ophold uden for hjemmet.

I den ene sag fandt Ankestyrelsen, at borgeren var berettiget til at få socialpædagogisk støtte med under ophold uden for hjemmet, da støtten var nødvendig for, at borgeren kunne komme på et kortere ophold af 4-5 dages varighed i Danmark uden for borgerens botilbud. Kommunen havde henvist til, at den ikke havde en servicestandard, der gav mulighed for socialpædagogisk støtte uden for hjemmet i forbindelse med ferieophold.

I den anden sag fandt Ankestyrelsen, at borgeren var tilstrækkeligt kompenseret gennem kommunens serviceniveau på socialpædagogisk støtte i 10 feriedage. Borgeren havde derfor ikke ret til flere dages socialpædagogisk støtte på samme feriested.

Ankestyrelsen har behandlet sagerne principielt med henblik på at afklare, om borgere med betydelig nedsat funktionsevne kan have ret til socialpædagogisk støtte med henblik på at kunne komme på ophold af varighed over flere døgn uden for hjemmet i Danmark.

3. Beskrivelse af mulige forslag

Kommissoriet peger på tre forslag til justeringer af de gældende regler, som arbejdsgruppen skal beskrive. Endvidere har arbejdsgruppen, bl.a. på baggrund af det afholdte dialogmøde, beskrevet konsekvenserne ved en række øvrige mulige justeringer af ledsageordningerne.

3.1 Indførelse af mulighed for tilkøb af ekstra socialpædagogisk ledsagelse

Der har tidligere været en praksis i visse kommuner, som gjorde det muligt for borgere i døgntilbud at tilkøbe socialpædagogisk ledsagelse til ferie af en kommunal eller regional leverandør. Borgerne i kommunale tilbud kunne således købe det kendte personale fra deres døgntilbud med på ferie.

Denne praksis var imidlertid ulovlig, hvilket KL indskærpede over for kommunerne i 2014. Herefter har det ikke været muligt for borgere i kommunale og regionale døgntilbud at komme på ferie med kendt personale ud over det, som borgeren er visiteret til.

Ifølge de nuværende regler i servicelovens § 85 skal en borgers kommune tilbyde hjælp, omsorg og støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov herfor.

Hvis en borger efterspørger socialpædagogisk ledsagelse til ferier ud over, hvad borgeren er visiteret til, kan borgeren vælge at indgå aftale med private leverandører om tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse på ferier. Det betyder, at borgeren vil skulle tage på ferie med en ledsager, som de ikke kender, hvilket mange borgere med handicap - typisk mennesker med udviklingshæmning eller hjerneskade – vil have begrænset mulighed for.

Nedenfor beskrives en model for tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse. Målgruppen for modellen er primært personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne – typisk udviklingshæmning eller hjerneskade – som bor i botilbud, som socialtilsynet godkender og fører tilsyn med.

Målgruppen omfatter personer, der er visiteret til hjælp efter servicelovens § 85, der leveres af en kommunal eller regional leverandør, og som verbalt, non-verbalt eller gennem adfærd i øvrigt kan give udtryk for at ønske socialpædagogisk ledsagelse til ferier ud over den givne bevilling og med det personale, som de kender fra døgntilbuddet. Målgruppen for tilkøb er dog afgrænset snævrere end målgruppen for socialpædago-

gisk ledsagelse efter § 85. Det betyder, at personer med særlige sociale problemer, herunder personer med psykiske lidelser, ikke kan tilbydes at tilkøbe socialpædagogisk ledsagelse, selvom disse borgere er i målgruppen for § 85 ledsagelse efter serviceloven. Dette betyder samtidigt, at borgere som fx bor i plejeboliger, plejehjem eller botilbud som ikke er omfattet af socialtilsynet heller ikke er omfattet af muligheden for at kunne tilkøbe ekstra ledsagelse.

Modellen består af følgende elementer:

- Kommunale og regionale driftsherrer kan som leverandører af døgntilbud tilbyde tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse til ferier i ind- og udland med mindst én overnatning til borgere i døgntilbud.
- Døgntilbud skal være godkendt af socialtilsynet som generelt egnet efter reglerne i socialtilsynsloven. Der indføres ikke krav om, at den kommunale eller regionale leverandør skal være særskilt godkendt af f.eks. socialtilsynet til at levere tilkøbsydelse.
- De kommunale eller regionale leverandører kan tilrettelægge tilkøbsmuligheden sådan, at såvel enkeltpersoner som grupper, hvor flere personer ønsker at rejse sammen, kan gøre brug af den.
- Den kommunale eller regionale leverandør har ansvaret for hjælpens udførelse. Det er leverandøren, der beslutter, hvor meget personale, der skal til for at yde den rette indsats over for den konkrete borger. Ydelsen vil således afhænge af borgerens funktionsniveau og kan variere fra begrænset hjælp fra én ledsager til massiv hjælp fra flere ledsagere.
- Personalet, som vil skulle levere tilkøb, skal være ansat i døgntilbuddet, og vil dermed være dækket af en arbejdsgiverforsikring.
- Modellen omfatter tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse, der ligger ud over den indsats efter serviceloven, som borgeren modtager i døgntilbuddet, det vil sige ud over den "kerneydelse", som leverandøren i forvejen skal levere. Kerneydelsen defineres på baggrund af en samlet vurdering af indholdet i borgerens afgørelse, herunder eventuelle oplysninger om visitation til et bestemt antal dages ferie, skriftlige oplysninger om, hvilken hjælp der er bevilget, om ferie indgår i taksten for døgntilbuddet og borgerens handlekommunes serviceniveau.
- Modellen vil skulle reguleres i en selvstændig lov, da denne form for tilkøb i modsætning til ydelser i serviceloven ikke vil kræve en forudgående visitation og afgørelse fra kommunen. Borgerne vil derfor heller ikke kunne klage, hvis leverandøren afslår deres ønske om tilkøb.
- Servicelovens regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal finde anvendelse i forbindelse med tilkøb for at sikre, at personalet fx har mulighed for at fastspænde en borger til en kørestol for at forhindre et fald.
- Leverandøren har ansvaret for at sikre, at brugen af tilkøbsydelser ikke må medføre negative konsekvenser for borgere på døgntilbud, der ikke benytter sig af tilkøbsmuligheden og har også pligt til at sikre, at ferien kan gennemføres personalemæssigt forsvarligt og dermed inden for rammerne af de ansattes ansættelsesvilkår i beskæftigelseslovgivningen.
- Prisen for tilkøbsydelser vil skulle fastsættes, så den ikke bliver konkurrenceforvridende, og ordningen skal tilrettelægges, så den ikke strider mod statsstøttereglerne.

Modellen for tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse forudsættes ikke i sig selv at medføre offentlige merudgifter, da udgifterne forbundet med tilkøbet vil skulle dækkes af borgeren.

Indførelse af muligheden for tilkøb har både været drøftet i følgegruppen, der er nedsat i regi af arbejdet med reformen af servicelovens voksenbestemmelser og på dialogmødet, da indførelse af tilkøb indgår som et forslag i regeringens udspil til en reform af servicelovens voksenbestemmelser.

Konsekvenser af forslaget fremført på dialogmødet

Nedenfor præsenteres henholdsvis positive og negative konsekvenser af indførelse af mulighed for tilkøb af ekstra socialpædagogisk ledsagelse for henholdsvis borgere og kommuner, som blev fremført af deltagerne på dialogmødet.

	For borgerne	For kommunerne
Positive konsekvenser fremført på dialogmødet	<ul style="list-style-type: none"> - Øget fleksibilitet i forhold til at kunne komme på ferie - Øget fokus på, at kommunerne skal levere kerneydelsen 	<ul style="list-style-type: none"> - Udgiftsneutralt - Valgfrit at tilbyde tilkøb - Ingen krav om administration/dokumentation af tilkøbsydelsen
Negative konsekvenser fremført på dialogmødet	<ul style="list-style-type: none"> - Borgerne skal betale udgifterne - Kun for de borgere som har råd - Frygt for udhuling af kerneydelsen - Valgfrit for kommunerne om de vil tilbyde tilkøb - Borgerne har ikke mulighed for at klage over ikke at få tilbudt tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse 	<ul style="list-style-type: none"> - Øget fokus på kerneydelse, som kan medføre et udgifts-pres

3.2 Udvidelse af målgruppen for ledsageordningerne

Efter servicelovens § 45 skal kommunalbestyrelsen tilbyde 15 timers ledsagelse om måneden til børn og unge i alderen 12-17 år, som ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Efter servicelovens § 97 gives der i dag mulighed for op til 15 timers ledsagelse om måneden til personer mellem 18 og 67 år, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat funktionsevne.

I dette afsnit beskrives en udvidelse af målgrupperne for de to ledsageordninger, således at også borgere, der på grund af en kognitiv funktionsnedsættelse ikke kan efterspørge ledsagelse til selvvalgte aktiviteter, eller som har behov for socialpædagogisk støtte ved ledsagelsen, bliver omfattet.

En udvidelse vil betyde, at de to typer ledsagelse i højere grad bliver ensrettet.

Det bemærkes, at borgere der modtager socialpædagogisk ledsagelse typisk har andre behov og forudsætninger end modtagere af ledsagelse efter §§ 45 og 97, og en udvidelse for denne gruppe vil kræve en nærmere stillingtagen til, hvordan ordningen eksempelvis tilrettelægges for borgere, der ikke selv kan efterspørge at anvende deres timer.

Det vil samtidigt betyde, at der vil skulle stilles flere ledsagere til rådighed med særlige kvalifikationer, f.eks. socialpædagogisk uddannelse, som det nuværende ledsagekorps, der i mange kommuner består af ledsagere med mange forskellige baggrunde, ikke har. Den nuværende ledsageordning rummer således ren led-

sagelse (den levende stok) uden socialpædagogisk støtte, hvilket ikke vil kunne opretholdes med den beskrevne udvidelse af målgruppen.

3.2.1 Udvidelse af ledsageordningen efter § 45

Målgruppen for udvidelsen af ledsageordningen er børn og unge i alderen 12-17 år med en kognitiv funktionsnedsættelse.

Ud fra en vurdering af den forholdsmæssige andel af voksne § 85 modtagere med kognitive funktionsnedsættelser i forhold til voksne § 97 modtagere, antages det, at antallet af børn og unge med kognitive funktionsnedsættelser, som er omfattet af den foreslåede udvidelse, vil være ca. 600.

Da der er tale om børn, og det derfor må forventes, at forældrene ofte selv påtager sig opgaven med ledsagelse, er der kun lagt halvdelen af den skønnede målgruppe til grund for beregningen.

Tabel 1

Årlige merudgifter ved en afgrænsning på 50 pct. af målgruppen

Mio. kr., 2017-pl.	Antal personer	Timeforbrug pr. måned	I alt
I alt	300	15	20

Kilde: KRL, Danmarks Statistiks registerdata samt egne beregninger

3.2.2 Udvidelse af ledsageordning efter § 97

Målgruppen for udvidelsen af ledsageordningen vil være voksne tilhørende aldersgruppen 18-64-årige, der i dag modtager hjælp efter § 85 i serviceloven, og som minimum har en kognitiv funktionsnedsættelse.

På baggrund af De Kommunale Serviceindikatorer skønnes det, at der i 2014 på landsplan er omkring 29.300 personer i denne målgruppe, hvoraf 10.400 personer bor på botilbud, *jf. tabel 2*.

Tabel 2

Personer der modtager botilbud eller socialpædagogisk støtte med kognitiv funktionsnedsættelse, 2014

	Modtager § 97- ledsagelse	Modtager ikke § 97- ledsagelse	Alle
	Antal personer		
Botilbud	1.500	10.400	11.900
Socialpædagogisk støtte	1.800	18.900	20.700
I alt	3.300	29.300	32.600

Anm.: 18-64-årige primo 2014. Botilbud er opgjort som ydelsen 'Midlertidigt ophold' efter § 107 i lov om social service og ydelsen 'Længerevarende ophold', der omfatter §§ 108 og 192 i lov om social service og § 105 i lov om almene boliger samt lov om friplejeboliger. Socialpædagogisk støtte omfatter § 85 i lov om social service. Modtager borgeren både botilbud og socialpædagogisk støtte fremgår borgeren i kategorien botilbud i tabellen. Opgørelsen er foretaget på baggrund af De Kommunale Serviceindikatorer, hvor der på nuværende tidspunkt indgår 32 kommuner. Der er opregnet til landsplan på baggrund af indbyggertal og afrundet til nærmeste 100.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Det skal bemærkes, at socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85 er en meget bred bestemmelse, som indeholder hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder. Der findes ikke data om, hvilke elementer af den socialpædagogiske bistand der konkret gives til målgruppen. Nogle

borgere får kun lidt socialpædagogisk bistand til fx støtte til at få tjekket deres post, men andre borgere får massivt socialpædagogisk bistand, som omhandler flere eller alle af bestemmelsens elementer.

Det vil derfor heller ikke være alle borgere i målgruppen for socialpædagogisk bistand, som får socialpædagogisk ledsagelse, fordi de på baggrund af en konkret og individuel vurdering ikke findes at have behov herfor. Derfor må det også antages, at det ikke vil være alle borgere, som i dag får socialpædagogisk bistand, som vil være i målgruppen for 15 timers socialpædagogisk ledsagelse om måneden, og dette skal der tages forbehold for.

I det følgende er som illustration angivet de økonomiske konsekvenser brutto ved forskellig udnyttelsesgrad, jf. tabel 3.

Der er tale om følgende forudsætninger:

- *Middel udnyttelse*: Udnyttelsesgraden svarer til henholdsvis 80 pct. for borgere, der bor i eget hjem og 50 pct. for beboere på botilbud.
- *Lav udnyttelse*: Udnyttelsesgraden svarer til henholdsvis 50 pct. for borgere, der bor i eget hjem og 25 pct. for beboere på botilbud.
- *Fuld udnyttelse*: Begge målgrupper benytter ledsageordningen fuldt ud.

Det forudsættes at være en socialpædagog, som vil skulle ledsage borgeren.

Tabel 3

Årlige merudgifter ved alternative forudsatte udnyttelsesgrader

Mio. kr., 2017-pl	Antal personer	Timeforbrug pr. måned	I alt
Middel udnyttelse			
Eget hjem	18.900	12	988
Botilbud	10.400	7,5	340
I alt	29.300		1.327
Lav udnyttelse			
Eget hjem	18.900	7,5	617
Botilbud	10.400	3,75	170
I alt	29.300		787
Fuld udnyttelse			
Eget hjem	18.900	15	1.235
Botilbud	10.400	15	679
I alt	29.300		1.914

Kilde: KRL, Danmarks Statistiks registerdata samt egne beregninger.

Konsekvenser af forslaget fremført på dialogmødet

Nedenfor præsenteres henholdsvis positive og negative konsekvenser af indførelse af mulighed for udvidelse af målgruppen for ledsagelsesordningerne for henholdsvis borgere og kommuner, som blev fremført af deltagerne på dialogmødet.

	For borgerne	For kommunerne
Positive konsekvenser fremført på dialogmødet	- Større målgruppe kan modtage individuel ledsagelse	-
Negative konsekvenser fremført på dialogmødet	- Nogle borgere kan risikere at få mindre socialpædago-	- Udgiftsdrivende - Ledsagelsen vil skulle

	gisk ledsagelse efter § 85, end de får i dag	leveres af socialpædagoger eller lignende (dette vil det nuværende ledsagekorps ikke kunne dække) - Øget administration
--	--	--

Som det fremgår af tabel 1, vil merudgifterne ved en udvidelse af ledsageordningen efter § 45 blive på ca. 20 mio. kr. årligt, men med betydelig usikkerhed knyttet til andelen, der vil benytte ordningen.

Som det fremgår af tabel 3 vil en udvidelse af ledsageordningen efter § 97 til også at gælde § 85 beløbe sig til mellem 0,8 mia. kr. til 1,9 mia. kr. årligt alt afhængig af den forudsatte udnyttelsesgrad.

3.3 Udvidelse af opsparingsreglerne i ledsageordningerne

Efter de gældende regler kan modtagerne af ledsageordningerne opspare timer inden for en periode på seks måneder, dvs. op til 90 timer. I det følgende foretages en vurdering af de faglige og økonomiske konsekvenser af en udvidelse af opsparingsperioden til 12 måneder, svarende til 180 timer.

Ledsageordningerne har som kerneformål at sikre ledsagebehovet i hverdagen for borgerne. Det er således en betingelse for ledsagelse, at borgeren ikke kan færdes alene uden for hjemmet (det vil sige i sit nærområde) på grund af funktionsnedsættelsen. En øget mulighed for opsparing med henblik på samlet anvendelse af timerne til f.eks. ferie vil kunne føre til, at nogle borgere for at kunne komme på ferie fravælger at anvende ledsageordningen i hverdagen. Dette kan igen føre til, at borgernes daglige ledsagebehov er udækket, selv om de er visiteret til en type hjælp, der netop har til formål at kompensere for ledsagebehovet i hverdagen.

De økonomiske konsekvenser ved at udvide opsparingsreglerne i ledsageordningerne i servicelovens §§ 45 og 97 afhænger af, om disse udvides til også at omfatte socialpædagogisk ledsagelse.

Det forventes, at stigningen i det gennemsnitlige forbrug vil blive benyttet i feriemæssig sammenhæng og ikke som ordinær ledsagelse i dagligdagen, da det nuværende forbrug gerne skulle afspejle borgernes behov for hjælp i hverdagen. Det antages derfor, at timeprisen på det forøgede antal timer, vil være højere end den nuværende gennemsnitlige timepris grundet fx nattakster på personale.

Opsparingen af timer kræver, at borgeren kan undvære eller kan skære ned på sin hjælp til at klare dagligdagen. Hvis fx borgeren vil på tre dages ferie, kræver det, at borgeren kan opspare seks timers ledsagelse om måneden henover året. Målgruppen for de nuværende ledsageordninger er borgere, der på grund af deres funktionsnedsættelse ikke kan færdes alene uden for hjemmet. Det vurderes derfor, at kun en meget lille del af målgruppen vil kunne klare sig med færre timer og derved benytter sig af muligheden for opsparing

Som følge af en forudsætning om et øget antal forbrugte timer, samt at nogle af dem forventes til en højere aflønning, hvis de bruges til ledsagelse i sammenhæng, skønnes merudgifter ved en udvidelse af opsparingsregler for ledsageordningerne efter §§ 45 og 97 at beløbe sig til ca. 5 mio. kr. årligt. Hvis ledsageordningernes målgrupper udvides, som beskrevet i forslag 3.2.1 og 3.2.2, vil merudgifterne ved udvidelse af opsparingsordningen skønsmæssigt beløbe sig til knap 40 mio. kr. årligt.

Tabel 4

Årlige merudgifter ved en udvidelse af opsparingsreglerne

Mio. kr., 2017-pl.	Antal personer	I alt
De nuværende ledsageordninger (§§ 45 og 97)	270	5
Udvidelse af ledsageordningerne (§§ 45, 97 og 85)	1.600	40

Kilde: KRL, Danmarks Statistiks registerdata samt egne beregninger

Konsekvenser af forslaget fremført på dialogmødet

Nedenfor præsenteres henholdsvis positive og negative konsekvenser af udvidelse af opsparingsmuligheder for henholdsvis borgere og kommuner, som blev fremført af deltagerne på dialogmødet.

	For borgerne	For kommunerne
Positive konsekvenser fremført på dialogmødet	- Mere fleksibilitet	- Bedre sammenhæng til reglen om et årligt beløb til dækning af udgifter.
Negative konsekvenser fremført på dialogmødet	- Færre timer til at få dækket kerneformålet med ordningen, nemlig ledsagelse i hverdagen	- Merudgifter, fordi der forventes et øget pres på timeforbruget

3.4 Øvrige forslag

I det følgende er en beskrivelse af øvrige mulige justeringer af reglerne om ledsagelse. Det skal bemærkes, at disse muligheder ikke har været drøftet med den nedsatte følgegruppe. De har heller ikke været drøftet på det afholdte dialogmøde.

3.4.1 Minimumsrettigheder for ledsagelse til fem dages ferie for borgere på botilbud

I det følgende illustreres en merudgift ved en minimumsrettighed på fem dages sammenhængende ferie. Målgruppen forudsættes at være beboere, der som minimum har en kognitiv funktionsnedsættelse. Denne målgruppe er skønnet til 11.900 personer.

Der kan være stor forskel på, hvor omfattende hjælp den enkelte borger har behov for på ferie, og på om en eller flere beboere rejser sammen. Merudgifterne ved at ledsage borgere i forbindelse med ferie afhænger således af hjælpens omfang, herunder fx om borgeren skal have en eller flere ledsagere med.

Nedenfor er angivet merudgifter ved fem sammenhængende feriedage pr. beboer, hvor der i gennemsnit er to medarbejdere med. Der forudsættes fem hverdage, som indebærer fire overnatninger, hvilket i rene lønudgifter er skønnet til 41.779 kr., jf. tabel 5.

De samlede lønomkostninger ved et minimumskrav på fem dages sammenhængende ferie bliver under disse forudsætninger 0,5 mia. kr. årligt. Hertil kommer udgifter til transport, overnatning mv., som ligeledes vil skulle afholdes af kommunen. Der er ikke modregnet for, at nogle borgere i dag er visiteret til ledsagelse til ferie og/eller tilbydes ledsagelse til ferie som en del af opholdet i deres botilbud.

¹ Udgiften er skønsmæssigt estimeret og indeholder kun udgiften til personaleaf lønning. Der er ikke taget højde for specifikke tillæg, som den pågældende medarbejder har oparbejdet, udgifter til transport, kolonitillæg samt lokale tillæg, evt. vikardækning, jf. lokale lønftaler mv.

Tabel 5

Årlige merudgifter til aflønning ved minimumsrettigheder på 5 dages ferie

2017-pl.	
Antal timer (to medarbejdere i fem hverdage, 12 timer pr. dag pr. person)	120 timer
Timepris inkl. overhead (hverdag)	348 kr.
Antal beboere	11.900
Merudgift til aflønning	0,5 mia. kr.

3.4.2 Tydeliggørelse af ledsagelse i servicelovens § 85

Af den nuværende § 85 om socialpædagogisk bistand i serviceloven fremgår det, at kommunerne skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Det fremgår altså ikke direkte af ordlyden i bestemmelsen, at den også rummer socialpædagogisk ledsagelse, og at denne type hjælp også er indeholdt i denne regel.

Det fremgår kun af vejledningen til bestemmelsen, at den socialpædagogiske bistand efter servicelovens § 85 vil kunne bestå af ledsagelse.

En mulighed kunne derfor være at indføje i bestemmelsen, at ledsagelse kan være en del af ydelsen, så det fremover kommer til at fremgå direkte af serviceloven, at ledsagelse kan være en del af den socialpædagogiske støtte til de personer i målgruppen, som har behov herfor. Hermed vil begge typer ledsagebehov, både den socialpædagogiske ledsagelse og § 97-ledsagelsen ("den levende stok") fremgå af serviceloven. Dette vil skabe større synlighed for både kommuner og borgere i forhold til, at der findes forskellige ledsagebehov, og at kommunerne som et led i deres forsyningsforpligtelse, skal tilbyde begge typer ledsagelse.

I den nuværende § 85 er der ikke fastsat timetal for de forskellige elementer, som den samlede socialpædagogiske bistand består af, hvorfor der heller ikke fremadrettet vil komme til at gælde et (øvre) timetal for den socialpædagogiske ledsagelse. Det betyder, at kommunernes forpligtelse til at vurdere behovet for socialpædagogisk ledsagelse bliver tydeliggjort, uden at der bliver indført krav om minimumsstandarder, som hverken fagligt eller økonomisk vurderes at være en holdbar løsning.

Forslaget om eksplicit at nævne ledsagelse i serviceloven som en del af den socialpædagogiske bistand forudsættes at medføre merudgifter, da formålet er, at tydeliggørelsen i loven skal signalere en forventning om en højere grad af brug end i dag af denne form for ledsagelse.

Det skal bemærkes, at socialpædagogisk bistand efter servicelovens § 85 er en meget bred bestemmelse, som indeholder hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder. Det forefindes ikke data om, hvilke elementer af den socialpædagogiske bistand, der konkret gives til målgruppen. Nogle borgere får kun lidt socialpædagogisk bistand til fx at støtte til at få tjekket deres post og vejledning i, hvordan de skal håndtere diverse breve, f.eks. indkaldelser til sygehusbehandling, mens andre borgere får massivt socialpædagogisk bistand, som omhandler flere eller alle af bestemmelsens elementer.

Det vil derfor heller ikke være alle borgere i målgruppen for socialpædagogisk bistand som får socialpædagogisk ledsagelse, fordi de på baggrund af en konkret og individuel vurdering ikke findes at have behov herfor. Formålet med ændringen er at få synliggjort hjemlen til at kunne yde ledsagelse efter § 85 som led i socialpædagogisk bistand med henblik på øget brug af bestemmelsen. Det vurderes derfor, at ændringen som følge af et forventningspres om øget anvendelse af ledsagelse, vil skulle ledsages af et trecifret millionbeløb.

4. Øvrige input til mulige ændringer i reglerne om ledsagelse

På dialogmødet blev følgende ønsker til øvrige ændringer i reglerne om ledsagelse nævnt:

A. Afskaffelse af aldersgrænsen for ledsageordningen i servicelovens § 97

Dette forslag vil medføre at borgere, hvis funktionsnedsættelsen opstår efter det fyldte 67. år, vil kunne tildeles en ledsageordning. En mulighed for at tildele borgere over 67 år, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, 15 timers ledsagelse om måneden vil medføre en betydelig udvidelse af målgruppen. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor mange det i givet fald vil indebære, men det vurderes at medføre betydelige merudgifter. Til illustration vil et antal svarende til antallet af borgere over 67 år i eget hjem med mindst 8 timers hjemmehjælp medføre merudgifter på 0,8 mia. kr. årligt ved fuld udnyttelse af ordningen.

B. Ophævelse af timetallet på max 15 timer i de nuværende ledsageordninger

Dette forslag vil betyde, at antallet af ledsagetimer fremover ville skulle fastsættes på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov for ledsagelse. En ophævelse af en øvre grænse for timetallet, må forventes at skabe et opadgående pres på det samlede timeforbrug. Det er vurderingen, at meget få borgere vil få nedsat deres timetal i forhold til det nuværende forbrug, da den aktuelle udnyttelse af ordningen bør afspejle den pågældende borgers behov. Forslaget må derfor forventes at medføre betydelige merudgifter.

C. Øget dokumentationskrav ved modregning

Dette forslag omhandler indførelse af et dokumentationskrav af botilbuddets ledsagelse, hvis en borger har fået fratrukket ledsagelsestimer (efter § 97), fordi disse timer i stedet for leveres af botilbuddet. Forslaget vil skabe synlighed i forhold til omfanget af den ledsagelse, som borgere modtager i botilbuddet. Omvendt vil forslaget medføre en øget administrativ byrde for de enkelte botilbud, som der vil skulle findes finansiering til. Den administrative merudgift skønnes til 0,8 mio. kr. årligt.

5. Arbejdsgruppens proces og metode

Der har været afholdt 3 møder i arbejdsgruppen, hvor arbejdsgruppen har drøftet forslag til og analyseret konsekvenserne – såvel fordele som ulemper - for både borgere og kommuner, herunder også de økonomiske, ved at ændre regler om ledsagelse.

Derudover har arbejdsgruppen afholdt et dialogmøde, hvor indførelse af mulighed for tilkøb af ekstra socialpædagogisk ledsagelse, udvidelse af ledsageordningerne til også at omfatte socialpædagogisk ledsagelse samt udvidelse af opsparingsreglerne i ledsageordningerne blev drøftet. Inputtene fra dialogmødet er præsenteret under gennemgangen af de enkelte forslag.

Derudover kom dialogmødets deltagere med øvrige mulige input til ændringer af reglerne om ledsagelse, som er præsenteret under punkt 4.

På dialogmøde var der deltagelse af repræsentanter fra Landsforeningen LEV, DH, Socialpædagogernes Landsforbund (SL), KL samt en kommunal repræsentant. Rådet for Social Udsatte og Dansk Socialrådgiverforening var også inviteret til dialogmødet.

Endelig har følgegruppen, som har været nedsat i regi af reformen af servicelovens voksenbestemmelser, været inddraget i forhold til forslaget om at indføre mulighed for tilkøb af socialpædagogisk ledsagelse. Dette skyldes, at dette forslag indgår som en del af forslagene til reformen af serviceloven. Følgegruppen har bestået af Danske Handicaporganisationer (DH), Rådet for Socialt Udsatte, KL og kommunale repræsentanter.

Bilag 1

Kommissorium for arbejdsgruppe om ledsagelse efter serviceloven

Baggrund

Folketinget har den 3. juni 2016 vedtaget beslutningsforslag B 190 om klare regler og nye forslag til ledsageordning. I dette beslutningsforslag pålægges regeringen snarest muligt at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal udarbejde forslag til løsninger på udfordringerne med at få bevilget ledsagelse via serviceloven til mennesker med handicap.

Under 1. behandlingen af B 190 den 19. maj 2016 har social- og indenrigsministeren forpligtet sig til at medtage overvejelserne fra beslutningsforslagene B 86 om ret til ledsageordning for borgere med udviklingshæmning m.fl. og B 174 om forbedrede opsparingsregler i forbindelse med ledsageordning for børn og voksne.

Formål

Arbejdsgruppens arbejde har til formål at tilvejebringe et samlet overblik over de nugældende regler om ledsagelse efter serviceloven samt udarbejde forslag til, hvordan reglerne kan forbedres og forenkles til gavn for såvel borgere som kommuner.

Arbejdsgruppens sammensætning og inddragelse af relevante parter

Arbejdsgruppen sammensættes af repræsentanter fra:

- Social- og Indenrigsministeriet (Formand)
- Sundheds- og Ældreministeriet
- Erhvervs- og Vækstministeriet
- Finansministeriet

Formands- og sekretariatsfunktioner for arbejdsgruppen varetages af Social- og Indenrigsministeriet.

Derudover skal der ske en løbende tæt inddragelse af de repræsentanter, der sidder i den følgegruppe, der er nedsat i regi af arbejdet med reformen af servicelovens voksenbestemmelser. Det drejer sig om, Danske Handicaporganisationer, Dansk Socialrådgiverforening, Rådet for Socialt Udsatte, KL og kommunale repræsentanter.

Arbejdsgruppen vil invitere handicaporganisationer til et dialogmøde for at få organisationernes input til arbejdsgruppens forslag herunder for at få belyst fordele og ulemper ved arbejdsgruppens forslag.

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal opstille forslag til og analysere konsekvenserne – såvel fordele som ulemper – for både borgere og kommuner, herunder også de økonomiske, ved ændrede regler på bl.a. følgende områder:

- Indførelse af mulighed for tilkøb af ekstra ledsagelse ud over, hvad der kan bevilges efter serviceloven
- Udvidelse af ledsageordningerne i servicelovens §§ 45 og 97 til også at omfatte socialpædagogisk ledsagelse, hvorved borgere, der har behov for socialpædagogisk bistand, eller ikke er i stand til selv at efterspørge ledsagelse f.eks. på grund af udviklingshæmning, også bliver omfattet af disse ordninger

- Udvidelse af opsparingsreglerne i ledsageordningerne i servicelovens §§ 45 og 97, således at det bliver muligt at opspare fx 180 timer med henblik på samlet anvendelse.

Øvrige justeringer, der viser sig hensigtsmæssige i forbindelse med arbejdet, kan ligeledes indgå.

Forslagene til ændringer præsenteres i en kortfattet rapport og skal indeholde oplysninger om:

- Gældende ret, herunder relevant Ankestyrelsespraksis
- Konkrete forslag til ændrede regler (herunder beskrivelse af konsekvenser i forhold til forskellige målgruppers behov for ledsagelse, kommunernes tilrettelæggelse af indsatsen mv.)
- Økonomiske konsekvenser af de enkelte forslag for både borgere og kommuner

Tidsplan og proces

Arbejdsgruppen påbegynder arbejdet i august 2016.

Social- og indenrigsministeren afrapporterer arbejdsgruppens resultater til Folketingets Social- og Indenrigsudvalg, så snart de foreligger, dog senest den 1. februar 2017.

Arbejdsgruppens arbejde kan medtages i det igangværende arbejde med en reform af servicelovens voksenbestemmelser, såfremt dette viser sig relevant og muligt under hensyntagen til processen for reformarbejdet.