

København 10. december 2015

HØRINGSSVAR PÅ FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM SOCIAL SERVICE (REVISION AF HJEMMETRÆNINGSORDNINGEN, HERUNDER TYDELIGGØRELSE AF KRAVET OM UDREDNING, INDDRAGELSE AF SUNDHEDSFAGLIGE KOMPETENCER, TYDELIGGØRELSE AF REGLERNE FOR TABT ARBEJDSFORTJENESTE M.V.)

Først og fremmest er vi naturligvis glade for, at hjemmetræningsordningen bevares uden væsentlige forringelser.

Vi bifalder den foreslåede reduktionen af antallet af opfølgingsbesøg samt – hvis vi forstår den rigtigt (pkt. 8 nedenfor) – hensigtserklæringen om at forenkle sagsbehandlingen i forbindelse med udbetaling af støtte til træningsudgifter. Det er i det hele taget positivt at SFI-rapporten er blevet læst, og at man forsøger at tage hånd om nogle af de aspekter af ordningen, som har været en belastning for både familier og kommuner.

Det er også positivt at der er fokus på de lange sagsbehandlingstider – om end man spejder forgæves efter konkrete og forpligtende tiltag.

På den anden side er der nogle punkter hvor vi frygter at forslaget ændrer loven på en måde, som vil skabe utilsigtede problemer, samt et par punkter hvor vi mener ordningen helt omkostningsfrit kunne gøres endnu bedre.

1. Vedrørende "hjemmetræning i hjemmet" (§ 32, stk. 1, 3. pkt. samt § 32 a stk. 1)

I § 32, stk. 1, 3. pkt. og i § 32 a stk. 1 indfører forslaget begrebet "hjemmetræning". Dette finder vi nyttigt, eftersom det er det begreb, der normalt anvendes. Dog vil vi foreslå, at "i hjemmet" udelades begge steder. Formuleringen "Hjemmetræning i hjemmet" giver indtryk af, at hjemmetræning kun kan foregå inden for hjemmets fire vægge. Denne forståelse udelukker at der i træningen også kan indgå aktiviteter, der foregår andre steder – for eksempel træning af sociale færdigheder på legepladser, i butikker og supermarkeder, eller træning af trafikikkerhed. Det udelukker også at almindelige fritidsaktiviteter som ridning, gymnastik eller anden sport kan være en del af træningen. Vi er vidende om, at der er kommuner, som fortolker "i hjemmet" på denne bogstavelige - men fagligt set helt meningsløse - måde.

Subsidiært kan der i lovforslagets bemærkninger og senere i den reviderede vejledning indføres en fortolkning af "i hjemmet" som åbner op for social træning i det offentlige rum.

2. Vedrørende bedre mulighed for koordination og samarbejde mellem hjemmetræning og dagtilbud/skole

Hvis "i hjemmet" udelades i lovtæksten vil det desuden åbne mulighed for, at den meget skarpe opdeling i hjemmetræning, og den hjælp og støtte der ydes barnet i dagtilbud eller skole, kan blødes op.

Som det blev dokumenteret i SFI-rapporten, kombinerer 65 % af alle børn, der hjemmetrænes, deltidshjemmetræning med dagtilbud eller skole. Blandt ABA-foreningens medlemmer er tallet 94 %. Det høje tal skyldes at inklusion i normalt miljø er et grundlæggende element og et centralt mål i ABA-metoden.

En af de nødvendige udgifter, der dækkes i forbindelse med hjemmetræning efter ABA-metoden, er den højt specialiserede supervision, der sikrer kvalitet og sammenhæng i indsatsen omkring barnet. Supervisionen foregår typisk på møder hver 14. dag, hvor alle omkring barnet er samlet.

Det ville give fantastisk god, faglig mening hvis personalet i barnets daginstitution eller skole havde adgang til, efter behov, at deltage i disse møder, eller at supervisoren kunne komme med råd og vejledning i institutionen, hvis der skulle være behov for det. Det er simpelthen et enormt spild af penge og ressourcer, at den store faglige viden og det tætte kendskab til barnet, som supervisoren ofte sidder inde med, ikke kan bringes i spil til barnets bedste.

Det er klart at man ikke skal ud i en situation, hvor den enkelte institutions metodefrihed begrænses af et krav om samarbejde om hjemmetræning. Men hvis alle parter er indforstået med det, burde det være muligt at aftale en tættere koordination inden for rammerne af et udvidet forældresamarbejde. Et sådant samarbejde foregår allerede i dag i det små rundt omkring, men det er vanskeliggjort af den udbredte opfattelse af at det er i strid med sektoransvarlighedsprincippet.

Op til forhandlingerne om denne lovrevision har ABAforeningen haft møder med partiernes handicapordførere, og herfra var den samstemmende melding at dette var en indlysende, lavhængende frugt at høste, men at det ikke umiddelbart var klart, hvordan det kunne gøres.

Det er vores vurdering at det vil være tilstrækkeligt dels at fjerne formuleringen "i hjemmet" fra lovteksten, dels at beskrive i bemærkningerne og vejledningen til loven, at faglige ressourcer bevilliget til hjemmetræning efter gensidig aftale kan anvendes i daginstitution eller skole.

I og for sig vil dette ligge helt i forlængelse af § 32 stk. 1 hvor det hedder at *"Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om hjælp til børn, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for hjælp eller særlig støtte. Hjælpen kan tilrettelægges i særlige dagtilbud... i særlige klubtilbud... eller i forbindelse med andre tilbud efter denne lov eller efter dagtilbudsloven. Hjælpen kan også udføres helt eller delvis af forældrene i hjemmet"*.

Hjælp og særlig støtte efter servicelovens § 32 ydes til barnet – hvor den ydes må i den forbindelse være sekundært.

3. Vedrørende "Tarv og trivsel" (§ 32a stk. 1, nr. 1)

I § 32a stk. 1 er betingelserne for at bevillige hjemmetræning foreslået ændret således at den nuværende formulering om at træningen *"skal imødekomme barnets eller den unges*

behov” er blevet til ”skal fremme barnets eller den unges tarv og trivsel og imødekomme barnets eller den unges behov”.

Ingen kan være uenig i intentionerne bag denne ændring, eller i at ”hensynet til barnets eller den unges fysiske, psykiske og sociale behov også skal vægtes højt” – ikke kun når man bevilliger hjemmetræning, men når man iværksætter en hvilken som helst foranstaltning.

Vi er også enige i, at det ville være ønskeligt med ”klarere rammer for forvaltning af reglerne”. Men vi kan ikke se, hvordan de foreslåede formuleringer skulle øge klarheden. Tværtimod åbner de op for et vilkårligt skøn, fordi begreberne ”tarv og trivsel” er ekstremt brede og vage. De er abstrakte pejlemærker, ikke konkrete størrelser.

Det er velkendt – og også veldokumenteret i SFI-rapporten – at forældre til børn med handicap har meget blandede oplevelser af kommunernes forvaltning af hjemmetræningsordningen. Nogle kommuner er imødekommende og indgår i et konstruktivt samarbejde, andre håndterer hjemmetræningsordningen ganske stedmoderligt. En så vag lovtekst vil være en åben ladeport for usaglige afslag, alene med henvisning til at træningen ikke skønnes at ”fremme barnets tarv og trivsel”. Sådanne afslag vil være umulige for Ankestyrelsen at behandle, for Ankestyrelsen kan ikke tilsidesætte et fagligt skøn. Denne ændring vil med andre ord svække familiernes retssikkerhed markant.

Efter vores opfattelse vil det give langt mere mening at skrive barnets trivsel ind i stk. 4, der beskriver det kommunale tilsyn. Når træningen er i gang vil det være muligt på et sagligt grundlag at vurdere, om barnet rent faktisk trives. Før træningen er sat i gang kan det alene blive et spørgsmål om holdninger og formodninger.

Hvis frasen ”tarv og trivsel” alligevel fastholdes i lovteksten er der behov for en diskussion af indholdet i disse begreber og en støtte til fortolkningen af § 32a stk. 1.

4. Vedrørende Tabt Arbejdsfortjeneste og hjemmeundervisning (§ 32a stk. 5)

Udkastet til lovforslag præciserer den nugældende retsstilling, hvor der ikke kan ydes tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med hjemmeundervisning – heller ikke selv om undervisningen sker i kombination med hjemmetræning. I bemærkningerne formuleres der så en række hensyn og forbehold, der bør tages i forbindelse med vurderingen af behovet for tabt arbejdsfortjeneste, men disse bemærkninger er ganske uklare og vil ikke i deres nuværende formulering bidrage til at der i kommunerne udvikles en mere ensartet praksis.

ABA-foreningen har som nævnt kun meget få medlemmer, der hjemmetræner på fuld tid, og ingen af dem har endnu børn i den skolesøgende alder. Men afhængig af barnets funktionsniveau kan det meget vel blive aktuelt, og vi opfatter spørgsmålet som centralt, netop fordi det vedrører de allermest lavt fungerende børn og unge.

Der er grund til som udgangspunkt at minde om, at reglerne om hjemmeundervisning i lov om friskoler og private grundskoler ikke stiller nogen krav til, hvor mange timer hjemmeundervisningen skal omfatte, eller hvornår den foregår. Det kommunale tilsyn skal

alene se på undervisningens indhold, ikke dens form eller omfang. Det er på denne baggrund at der i dag findes kommuner som bevilliger fuld tabt arbejdsfortjeneste til familier der hjemmetræner deres barn, også selvom barnet bliver hjemmeundervist (den såkaldte Københavnermodel). Selv om der ikke er lovhjemmel til at yde tabt arbejdsfortjeneste til hjemmeundervisning, kan der altså stadig helt lovligt ydes fuld tabt arbejdsfortjeneste til familier, hvis børn bliver hjemmeundervist. Dette forhold mener vi bør fremgå langt tydeligere af bemærkningerne og den kommende vejledning, hvis ikke af selve lovteksten.

Fastsættelse af timetal i hjemmeundervisning

I dag anlægger kommunerne dog i de fleste tilfælde et skøn af, hvor mange timer der bruges på hjemmeundervisning. Disse skøn varierer voldsomt fra kommune til kommune, hvilket udgør et stort retssikkerhedsmæssigt problem, som der er indlysende brug for at tage hånd om. Der er imidlertid intet i bemærkningerne til lovforslaget der kan forventes at ændre kommunernes praksis fremadrettet. Her mener vi at der er behov for i bemærkningerne – og i den kommende vejledning – langt mere håndfast at slå fast, at det normale vil være en reduktion af timetallet til hjemmeundervisning ift. normtimetallet i folkeskolen.

S. 10 linje 9ff nævnes, at Ankestyrelsen har fastslået, at kommunen kan reducere antallet af undervisningstimer ifm. hjemmeundervisning, fordi hjemmeundervisning er mere koncentreret end et gruppebaseret skoletilbud. Det bør her nævnes, at i både den nævnte højesteretsdom¹ og i Ankestyrelsens principafgørelse² blev antallet af timer til hjemmeundervisning reduceret til 50% af folkeskolens normtimetal.

S. 10 linje 16ff står der, at det vil være relevant for kommunen at inddrage såvel reglerne for undervisning af eleverne generelt som de tilfælde, hvor folkeskolen giver enkeltmandsundervisning. Det forekommer relevant at henvise til timetallet i enkeltmandsundervisning, men os bekendt findes der ikke regler for timetallet. Hvis sådanne regler findes, bør der være en mere præcis henvisning til, hvilke regler, der tænkes på her. Det bør i denne forbindelse også nævnes, at 10 timers enkeltmandsundervisning om ugen er normal kommunal praksis, når en elev f.eks. har behov for sygeundervisning, altså endnu lavere end i sagerne fra Ankestyrelsen og Højesteret.

Muligheden for at bruge den bredere bestemmelse i servicelovens § 42

Mere bredt henvises der til de generelle bestemmelser i servicelovens § 42, og de dertil hørende kapitler i vejledning nr. 3 til Serviceloven. Det understreges, at der skal tages udgangspunkt i en vurdering af barnet eller den unges og familiens samlede behov. I denne forbindelse nævnes på side 20 den såkaldte Københavnermodel. Vi finder det positivt og vigtigt når det fremhæves, at der ofte kan være andre forhold end hjemmetræningen som betinger, at der er behov for at yde tabt arbejdsfortjeneste. Dette er netop ofte tilfældet for familierne med de allersvageste børn. Men som disse bemærkninger er formuleret, kommer

¹ Sag 288/2013 og 289/2013, <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Documents/288-289-13.pdf>

² Ankestyrelsens principafgørelse 69-14, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=166099>

det til at fremstå uklart om "Københavnmodellen" alene kan etableres, hvis der – ud over selve hjemmetræningen – også er andre forhold i familiens og barnets situation, der begrundet bevilling af tabt arbejdsfortjeneste. Forudsætter "Københavnmodellen" at der ud fra en helhedsvurdering af barnets og familiens samlede behov ift. de generelle bestemmelser i § 42 kan bevilges supplerende tabt arbejdsfortjeneste – altså ud over hjemmetræningsbehovet? Det mener vi som sagt ikke, at den gør – og dette bør beskrives klarere i bemærkningerne og vejledningen.

5. Vedrørende beløbsgrænsen (§ 32a stk. 6)

§ 32a stk. 6 er identisk med det hidtidige §32 stk. 8, som blev vedtaget i 2008, herunder beløbsgrænsen på 500.000 kr. årligt. Som bekendt bliver satserne på Social- og Indenrigsministeriet reguleret hvert år, og ifølge den seneste reguleringsvejledning for 2016 er beløbsgrænsen nu 596.681 kr. årligt.³ Dette bør afspejles i lovteksten, medmindre det er hensigten at forringe den økonomiske ramme for ordningen, hvilket vi ikke har hørt nogen af forligsparterne ytre ønske om.

6. Vedrørende rammerne for udbetaling af støtte til hjemmetræning (§ 32a stk. 7)

I bemærkningerne til stk. 6 – side 21 – fremhæves det, at træningsredskaber m.v. skal være nødvendige i den forstand, at træningen efter den konkrete metode ikke kan gennemføres uden særlige træningsredskaber, kurser, hjælpere m.v. Dette er en vigtig og velkommen præcisering i forhold til den nuværende bekendtgørelses § 4, hvor der alene står, at Kommunalbestyrelsen skal sørge for de nødvendige træningsredskaber m.v.

Vi vil anbefale at den ovenstående præcisering af, at det er metodens krav, der definerer nødvendigheden af udgifter, indskrives i en kommende revideret bekendtgørelse. Der har i tiden siden vedtagelsen af de oprindelige lovbestemmelser om hjemmetræning været talrige eksempler på, at kommuner har defineret nødvendigheden ud fra andre kriterier.

Vil vi foreslå, at der i forlængelse af sætningen "Intet træningsredskab er derfor på forhånd udelukket" på side 20 linje 23f refereres fra socialministerens svar til Folketingets Socialudvalg Socialudvalget 2011-12 SOU alm. del, endeligt svar på spørgsmål 442, som netop omhandler denne problematik og som præciserer ovenstående, således at det bliver klart, at en kommune ikke kan nægte bevilling af nødvendige træningsmaterialer, alene med henvisning til at der er tale om almindelige forbrugsgoder.⁴

7. Vedrørende udvidet bemyndigelse til social- og indenrigsministeren (§ 32 a, stk. 7)

Vi finder det nyttigt, at ministerens bemyndigelse udvides som foreslået.

³ VEJ nr 10876 af 15/10/2015, tabel 1, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=174585>

⁴ <http://www.ft.dk/samling/20111/almindel/sou/spm/442/index.htm>

8. Vedrørende udbetaling af støtte til træningsredskaber m.v. som fast beløb (Ny stk. 4 i bekendtgørelsens § 4)

Vi forstår bemærkningerne på side 22-23 sådan, at der foreslås to ændringer: For det første at der vil kunne bevilges støtte til træningsredskaber m.v. på baggrund af et skøn i stedet for efterfølgende dokumentation. For det andet foreslås det, at støttebeløbet kan udbetales løbende – månedligt, halvåret eller årligt. Begge forslag forudsætter ifølge bemærkningerne at der er enighed mellem kommune og forældre om at indgå en aftale om en sådan forenkling af udbetalingen. Det vil gøre livet nemmere for alle.

Hvad angår forslaget om at støtten udbetales i form af et aftalt, månedligt beløb vil vi foreslå, at dette gøres til et krav snarere end blot en mulighed. Altså, at hverken forældre eller en kommune kan modsætte sig denne form for udbetaling.

Derimod er vi betænkelige ved at koble udbetalingsformen med spørgsmålet om dokumentation/skønnede udgifter. Der er tale om to helt forskellige og uafhængige spørgsmål. Hvis forældrene ønsker det, bør der være mulighed for at vælge dokumentation i stedet for skønnede udgifter – også selv om der sker en løbende udbetaling baseret på et forhåndsskøn.

Med venlig hilsen

ABA-foreningen

Kontakt:

Formand Peter Westh
Næstvedgade 18 2.th
2100 København Ø
Til 40 53 47 99
pw@hfc.dk