

Lovforslag nr. L 178. Fremsat den 11. februar 1986 af Tinning (VS), Albrechtsen (VS), Anne Grete Holmsgård (VS), Lenger (VS) og Elisabeth Bruun Olesen (VS)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om social bistand

§ 1

I lov om social bistand, jfr. lovbekendtgørelse nr. 413 af 5. juli 1984, som senest ændret ved lov nr. 584 af 19. december 1985, foretages følgende ændring:

I § 48, stk. 3, 1. pkt., indsættes efter »han-

dicappet«: »samt i øvrigt udgifter til personlig bistand efter samme takster og med mulighed for tilsvarende arbejdsvilkår, som er gældende for ansatte i kommunen«.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 1987.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Lovforslaget går ud på at lovfæste, at personer med vidtgående fysisk og psykisk handicap har et krav på at få dækket også de udgifter til forsørgelsen i eget hjem, som skyldes praktisk og personlig bistand, og samtidig at de skal dækkes efter satser og med mulighed for tilsvarende arbejdsvilkår, som gælder for ansatte i kommunen. Denne ordning – den såkaldte »Århus-ordning« – er efterhånden ved at blive praktiseret i en række kommuner, men endnu gælder det kun et mindretal af kommunerne, og konsekvensen heraf er ikke blot en større institutionsanbringelse af personer med handicap end nødvendigt, men også at en person med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap berøves en del af sin frihed, fordi han eller hun ikke kan flytte til en hvilken som helst kommune, som andre mennesker kan.

Lovforslaget har derfor flere formål på én og samme tid: at forbedre mulighederne for, at personer med vidtgående fysiske og psykiske handicap kan forblive længst muligt i eget hjem, at lempe det stavnsbånd, som gælder personer med handicap, at øge fleksibiliteten i den praktiske eller personlige hjælp, der kan ydes i eget hjem, samt at forbedre serviceniveauet.

Bemærkninger til lovforslagets bestemmelser

Forslaget om at ændre bistandslovens § 48, stk. 3, går ud på, at præcisere, at en person med vidtgående fysisk eller psykisk handicap har ret til at få dækket sine merudgifter vedrørende forsørgelsen, også når disse udgifter går til varetagelse af personlig eller praktisk bistand i fornødent omfang. Der tænkes her på »Århus-ordningen«, som efterhånden er indført i flere kommuner, men problemet er, at den nuværende formulering i § 48, stk. 3, kan opfattes som – og bliver opfattet som – kommunens ret til at dække udgifter til bistand ved en kontant udbetaling og ikke som personens ret til at få disse udgifter dækket.

Det er særdeles problematisk, at en ordning af denne karakter kun anvendes i enkelte af landets

kommuner, fordi personer med handicap hermed ikke kan flytte til en hvilken som helst kommune, og fordi de kommuner som anvender »Århus-ordningen« belastes uforholdsmæssigt hårdt økonomisk.

Der findes mange – især unge – personer med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap, som kun kan klare sig uden for institution, hvis de får mulighed for at bruge »Århus-ordningen«. Den traditionelle hjemmehjælpsordning er ikke tilstrækkelig fleksibel og opfylder ikke det personlige og sociale behov, som også skal opfyldes gennem den individuelle hjælp. Derfor flytter de typisk til de kommuner, som praktiserer denne ordning, og dette belaster naturligvis disse kommuner økonomisk. Konsekvensen er, at der opstår uværdige slagsmål mellem kommunerne om, hvem der skal betale disse beløb, der ofte kan være temmelig store, fordi personer med vidtgående handicap kan have behov for op til – og undtagelsesvis mere end – 24 timers hjælp pr. døgn.

Men ingen kan være sikker på, at personen med det fysiske eller psykiske handicap faktisk foretrækker at bo i netop den kommune, som han eller hun vælger. Årsagen kan være, at den foretrukne kommune ikke kan tilbyde den fornødne hjælperordning. Der indføres derfor et stavnsbånd for personer med handicap.

Stavnsbåndet forstærkes af, at de på grund af hjælperordningen attraktive komuner svarer igen med at kræve forhåndsgodkendelse for at dække disse udgifter efter bistandslovens § 48, stk. 3. Enkelte kommuner har endog krævet, at ansøgeren skal medbringe et refusionstilsagn, hvilket er det samme som at nægte den pågældende bopæl i kommunen, for hvorfor skulle den kommune, som ikke vil anvende »Århus-ordningen«, udstede et refusionstilsagn, som påfører kommunen præcis den samme udgift, som hvis den selv anvendte ordningen?

Forslaget indebærer, at det ikke skal forhåndsgodkendes, om en person med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap kan få hjælp til merudgifter til personlig bistand, men at udmålingen skal ske

på forhånd. Denne kan ankes til højere myndighed. Hjælpens omfang skal udmåles efter behov, og der gælder ingen maksimumsgrænse. Med »personlig bistand« forstås alle behov for hjælp, som den pågældende har i og uden for eget hjem, herunder også behov for ledsagelse til aktiviteter og arrangementer, overvågning eller aktiv bistand i natte timerne, praktisk bistand i hjemmet eller i en uddannelsessituation. Da der således er tale om et intenst samvær mellem personen med handicap og hjælperen, kan det være en fordel, at den pågældende selv foretager ansættelse for derved at sikre det bedst mulige samspil på det sociale og menneskelige plan mellem de to personer.

Kommunens opgave bliver derfor kun at dække de med dette ansættelsesforhold afledte udgifter, inkl. de hermed forbundne følgeudgifter som f.eks. feriepenge, arbejdsgiverbidrag til ATP m.v., forsikringer, tillæg for ubekvemme arbejdstider osv. Der skal anvendes samme satser i kommunens mellemværende med klienten, som hvis kommunen selv skulle have afholdt udgifterne i forbindelse med at en i kommunen ansat person havde udført samme arbejde. Såfremt der ikke findes overenskomster, som dækker de i ansættelsesforholdet forekommende situationer, kan det blive nødvendigt, at kommunen aftaler de nærmere satser med den forhandlingsberettigede faglige organisation.

Med begrebet »tilsvarende arbejdsvilkår« tænkes primært på, at der skal tilbydes de under § 48, stk. 3, beskæftigede personer uddannelsesmuligheder på samme vilkår som de under bistandslovens kapitel 12 ansatte hjemmehjælpere. Det nærmere indhold i uddannelsen vil dog kunne variere under hensyn til de for arbejdet særligt gældende vilkår, hvor der f.eks. indgår et uforholdsmæssigt stort element af løfteteknik, ligesom det vil være af værdi at have et vist kendskab til livsvilkårene for personer med vidtående fysisk og psykisk handicap. Begrebet dækker dog også, at ansættelse hos en person efter § 48, stk. 3, ikke altid vil kunne omfattes af en bestemmelse eller en praksis for personer ansat direkte i kommunen, hvorfor det vil være umuligt at foreskrive, at arbejdsvilkårene skal være de samme. I stedet bestemmes, at de skal være »tilsvarende«, hvorved forstås, at de skal være så tæt på som muligt, men at afvigelser vil kunne accepteres, såfremt de modsvares af f.eks. en godtgørelse eller et andet privilegium.

Erfaringer med Århus-ordningen

Århus-ordningens spæde start ligger snart ti år tilbage. Nogle enkelte institutionsbeboere ønskede

at flytte ud i egen bolig og gjorde det under kommunens modvillige accept. Da de pågældende herefter var berettiget til hjælp efter bistandslovens kapitel 12, valgte kommunen at yde hjælpen konstant efter reglerne i § 56 med maksimumsydelse svarende til gennemsnitslønnen for en hjemmehjælper i 80 timer pr. uge.

Da det viste sig, at de pågældende klarede sig forbløffende godt, fulgte flere snart efter, og ordningen blev flere gange revideret, så der ikke mere var nogen maksimumsgrænse for hjælps omfang, og der blev også indført en mulighed for at få dækket udgifterne til f.eks. aften-, nat- og week-entillæg. Lidt efter lidt ændrede kommunen holdning fra modvillig accept til aktiv opmuntring af de – især unge – mennesker med vidtgående fysiske handicap, der drømte om at forlade institutionen og leve et aktivt liv ude i byen. I 1980 gik kommunen bort fra at anvende bistandslovens § 56 til i stedet at anvende den daværende § 48, stk. 2 (som svarer til det nuværende stk. 3), hvilket indebærer, at maksimumsgrænsen forsvandt, og at afgørelserne kunne ankes.

Såvidt forslagsstillerne har kunnet få oplyst, er der p.t. 70–80 personer i Århus kommune, som anvender »Århus-ordningen«. De modtager selv et beløb til afholdelse af deres lønudgifter, ansætter og afskediger selv deres ansatte, aflægger regnskab til kommunen og planlægger arbejdsugen i samarbejde med de ansatte hjælpere. Kommunens bruttoudgifter er af størrelsesordenen 20 mill. kr., hvoraf der dog foreligger refusionstilsagn for en del.

De sociale og menneskelige resultater af ordningen er indiskutable. Mange unge mennesker, som indtil deres 18., 20. eller endog 35. år var uden tro på et liv uden for institution, har realiseret deres drømme, og forslagsstillerne er ikke bekendt med tilfælde, hvor en person er flyttet tilbage til institution. Tværtimod er mange af disse personer aktive i forbindelse med uddannelse, arbejde, foreningsliv, kulturelle aktiviteter eller rejsevirksomhed. Personer med handicap er blevet mere synlige, og de indgår i en lang række aktiviteter, som ingen havde troet muligt, før de faktisk fik chancen.

Ordningen har dog ikke været uden problemer. For eksempel har de ansatte i ordningen først lidt efter lidt fået en række faglige rettigheder, som ellers er naturlige for ansatte i den offentlige forvaltning. Husligt Arbejderforbund i Århus har vist stor tålmodighed, og de ansatte selv har givet afkald på en række goder for ikke at sætte en person med et fysisk handicap i en vanskelig situation.

Så meget desto større er imidlertid beslutningstagerens forpligtelse til – i Folketinget og i de kommunale råd – at sikre rimelige arbejdsforhold i en ordening, hvis menneskelige og sociale fordele er ubestridelige.

De erfaringer, som er indhøstet i Århus, taler klart for, at »Århus-ordningen« gøres landsdækkende, og at den fastlægges som en ret for en person med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap. Såfremt den ikke gøres landsdækkende, vil det indebære problemer for denne klientgruppe, men sandelig også i de kommuner, hvor den faktisk er gennemført.

Det er dog vigtigt at understrege, at tilrettelæggelsen af en hjælperordning som her skitseret må forudsætte den mindst mulige bureaukratisering og kontrol, idet noget sådant begrænser den mulige brugerreds. Desværre har netop Århus kommune, der ellers fortjener ros for at have stået fadder til ordningen, ikke kunnet fortrænge sædvanlig vanetænkning, og der er derfor sket en øget bureaukratisering, kontrol og belastning af tillidsforholdet til klienterne gennem den seneste tid.

Med vedtagelsen af lovforslaget opfordres socialministeren derfor til at udstikke sådanne retningslinjer for administrationen af ordningen, at

der opnås den størst mulige forenkling, mindst mulig behov for kontrol og den bedst mulige gennemskuelighed for såvel brugere som ansatte.

Der er intet til hinder for, at en person med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap i dagtimerne anvender bilstandslovens § 48, stk. 3, og dermed selv foretager ansættelse af personale og tilrettelæggelse af arbejdstiden og om natten anvender en eller flere personalegrupper under den integrerede hjemmepleje, f.eks. for at blive vendt i sengen. En sådan anvendelse kan endog være kombineret med en egentlig tilkaldemulighed. Hvor der imidlertid er tale om, at der skal være en person til stede i en vis sammenhængende periode i nattens løb eller der skal udføres et egentligt arbejde i hjemmet, vil det dog i langt de fleste tilfælde være at anbefale, at brugeren får mulighed for at anvende den personalegruppe, som også anvendes i dagtimerne, hvorfor bilstandslovens § 48, stk. 3, anvendes også i nattetimerne. En række funktioner kan godt kræve et særligt tillidsforhold mellem hjælper og bruger.

Uanset hvilken ordning der anvendes, og uanset hvilke behov der skal dækkes, finder forslagsstillerne dog, at der skal være mulighed for døgnbetjening, og at kombinationen af de enkelte elementer skal kunne ske så individuelt som muligt.

Bilag 1

§ 48, stk. 3-brugernes klub i Århus

v/Lone Barsøe

Emiliedalsvej 10, Skåde

8270 Højbjerg

06-274642

Folketingets sociale og kommunale udvalg

Undertegnede svært fysisk handicappede personer i Århus kommune vil hermed rette en positiv henvendelse til udvalgene.

Baggrunden herfor er, at vi med hjemmel i bistanndslovens § 48, stk. 3, har fået mulighed for at føre et selvstændigt liv med selvansat hjælp.

Vi ønsker at gøre opmærksom på, at en sådan ordning er af utrolig stor værdi, idet vi har fået mulighed for at tilrettelægge vores egen tilværelse og udvikling og er blevet i stand til samfundsmæssigt at bidrage med de ressourcer, vi besidder.

Når dette er muligt, hænger det først og fremmest sammen med, at vi selv kan vælge det/de mennesker, der skal være vore hjælpere, og at disse hjælpere kan og må ledsage os til udadvendte aktiviteter.

Vi står i dag uforstående over for, at vi tidligere i op til otte år har været en del af den totale umyndiggørelse og isolation på

institution eller et fysisk og psykisk afhængighedsforhold til vore forældre.

Men § 48, stk. 3, har ikke kun værdi for dens handicappede brugere – således ser vi med glæde på, at vi ikke længere som institutionsbeboere er en økonomisk belastning, men i stedet er i stand til at tilbyde unge – der ellers skulle modtage bistanndhjælp eller understøttelse – et meningsfyldt arbejde.

Der hersker ingen tvivl om, at der med nævnte ordning er tale om livskvalitet mod tidligere blot liv.

Med denne positive henvendelse vil vi derfor inderligt opfordre til, at ordningen evt. gennem en lovændring bliver et tilbud til svært fysisk handicappede i samtlige af landets kommuner.

Vi ser med glæde frem til, at disse bemærkninger medinddrages i en folketingsdebat vedrørende handicappolitik.

Med venlig hilsen

§ 48, stk. 3-brugere

Peter Stausholm
Claus K. Andersen
Jenny Møberg
Torben Wegener Hansen

Svend Åge Laursen
Finn Mørup Jensen
Hanne Klitgaard

Lone Barsøe
Karsten Jühne
Preben Laursen
Gunnar Jørgensen

Bilag 2

**Et af kommunaludvalgets skriftlige spørgsmål til indenrigsministeren i folketinget 1983-84 (2. samling)
og dennes besvarelse heraf**

Spørgsmål 68:

»Ministeren anmodes om at oplyse Århus kommunes udgifter til den særlige ordning for fysisk handicappede ud fra følgende hovedposter:

- 1) bruttoudgifter, incl. ATP, feriepenge m.v.,
- 2) statsrefusion,
- 3) opholdskommunerefusion og
- 4) modsvarende institutionsbesparelser for Århus kommune.«

Svar:

Indenrigsministeriet har til besvarelsen af dette spørgsmål anmodet Århus kommune om de ønskede oplysninger.

Ved skrivelse af 30. august 1984 har Århus

byråd meddelt følgende:

»I anledning af ministeriets henvendelse om ovennævnte udgifter kan man oplyse følgende:

Der bedes om oplysninger om følgende hovedposter:

- 1) bruttoudgifter, incl. ATP, feriepenge m.v.,
- 2) statsrefusion,
- 3) opholdskommunerefusion og
- 4) modsvarende institutionsbesparelser for Århus kommune.

Nedennævnte oplysninger stammer fra 1983, det senest afsluttede regnskabsår. I 1983 omfattede ordningen i alt 62 personer, der havde ansat 562 hjælpere.

Ad spørgsmål 1

Bruttoudgifter incl. ATP og feriepenge (62 personer) 15,9 mill. kr.

Ad spørgsmål 2

Statsrefusion 8,0 mill. kr.

Ad spørgsmål 3

Opholdskommunerefusion (juridisk)
(23 personer) 3,5 mill. kr.

Ad spørgsmål 4

Modsvarende institutionsbesparelser for Århus kommune:

Århus kommune er betalingskommune for 33 personer, og derudover er der 6 personer, hvor betalingsforholdene er uafklarede. Af disse 39 personer kommer 18 fra institutioner, fra Solbakken og Høskov-kollegiet, der er henholdsvis landsdels- og landsdækkende amtskommunale institutioner, specielt indrettet til den omtalte gruppe (Solbakken for børn og unge og Høskov-kollegiet for voksne). Dersom disse 18 personer var blevet boende på institutionen, ville kommunens udgifter hertil være netto 3,2 mill. kr. Merudgifter ved i stedet at bevilge »stor pleje« kan på denne måde beregnes til 4,4 mill. kr. ÷ 3,2

mill. kr. = 1,2 mill. kr. Der er imidlertid grund til at antage, at en del af de 13 Århus-klienter, der i løbet af 1983 er kommet under »stor pleje« direkte fra forældrehjemmet, ville være blevet institutionaliseret, hvis Århus-ordningen ikke havde eksisteret. Dersom samtlige Århus-klienter, der er bevilget »stor pleje«, i stedet var på institution, der dækker plejebehov, som Århus-ordningen opfylder, ville den kommunale institutionsordning udgøre netto 5,4 mill. kr. Sammenstilles dette tal med nettoudgiften ved »stor pleje«, er besparelsen ved at opretholde ordningen 1,0 mill. kr. Det skal dog bemærkes, at Århus kommune ved institutionsanbringelse kun ville blive påført udgifter til »egentlige« århus-klienter, nemlig 30 klienter. Det skyldes,

at 9 af de nævnte 39 klienter er flyttet til Århus, fordi de ikke kunne få de samme tilbud i deres oprindelige bopælskommune.« Indenrigsministeriet kan henholde sig hertil.