

Bet. o. lovf. vedr. social bistand

Til lovforslag nr. L 108. Betænkning afgivet af Socialudvalget den 13. december 1988

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om social bistand

(Ændring af regler om praktisk bistand)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til socialministeren, som denne har besvaret dels skriftligt, dels i samråd.

Der er af socialministeren stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Nogle af udvalgets spørgsmål til socialministeren og dennes besvarelse heraf er optrykt som bilag til denne betænkning.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer) lovforslaget til *vedtagelse* med det af socialministeren stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (Socialdemokratiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling og bemærker i øvrigt:

I lov om ændring af lov om social bistand af 10. juni 1987 blev det vedtaget, at »ydes der varig hjemmehjælp, kræves der ikke betaling.«

Et enigt Folketing traf denne beslutning støttet af bl.a. Kommunernes Landsforening (L 120 – bilag 1, folketingsåret 1986–87, 1. samling). Udtalelsen er optrykt som bilag til betænkningen.

Den 17. november 1988, tre uger efter at de kommunale budgetter var færdigbehandlet, fremsatte regeringen et lovforslag, der griber ind i disse budgetter, og nu indstilles lovforslaget til vedtagelse to uger, før det skal træde i kraft. To uger før kommunernes nøje udarbej-

dede planer skal føres ud i livet, væltes de som et korthus.

Kommunernes Landsforening har i et forsøg på at vurdere konsekvenserne af, at der skal ydes gratis varig anvist hjemmehjælp pr. 1. januar 1989, modtaget tilkendegivelser fra 25 kommuner og slutter på grundlag heraf, at det er vanskeligt at konkludere entydigt på grundlag af undersøgelsen, men den rejser en begrundet tvivl om hensigtsmæssigheden af allerede fra 1. januar 1989 at indføre gratisprincippet for varig anvist hjemmehjælp.

På baggrund af disse stikprøver finder mindretallet ikke, at forholdene har ændret sig siden forslag til lov om ændring af lov om social bistand (Ændring af regler om praktisk bistand og om plejehjem og beskyttede boliger) (L 120) blev vedtaget. Derimod mener mindretallet, at den lettelse af samspilsproblemerne, som gratis varig anvist hjemmehjælp er udtryk for, skal fastholdes. Gratis varig hjemmehjælp indgik endvidere i ældrepakken som alternativ til dyre plejehjemspladser.

Den samlede udgift til hjemmehjælp udgjorde i 1987 4.218 mio. kr., hvilket fremgår af de kommunale regnskaber for 1987. Den samlede udgift pr. hjemmehjælpstime i 1987 var i gennemsnit 100 kr., og det offentliges bidrag pr. hjemmehjælpstime var 96 kr.

Mindretallet er fortsat af den opfattelse, at de indtægter, der fås ved pensionisternes egenbetaling, ikke vil kunne opveje de administrationsudgifter, der er forbundet hermed.

Efter vedtagelsen af loven om gratis varig anvist hjemmehjælp er der gået 18 måneder. Der

er ikke i den mellemliggende tid fremført argumenter, der ændrer mindretallets opfattelse. Mindretallet mener, at løfterne til landets pensionister skal indfries den 1. januar 1989.

Mindretallet kan derfor ikke stemme for en udskydelse af den gratis varige anviste hjemmehjælp til 1. januar 1990 og kan heller ikke stemme for ændringsforslaget, der udskyder den gratis varige anviste hjemmehjælp til den 1. juli 1989.

Et andet mindretal (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller ligeledes lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling og bemærker i øvrigt:

Den 2. juni 1987 vedtog Folketinget, at der fra 1. januar 1989 ikke længere skulle opkræves betaling for varig hjemmehjælp. Den egentlige baggrund herfor var en henvendelse fra Kommunernes Landsforening dateret den 19. december 1986 med kommentarer til den daværende socialministers forslag om lettelse af samspilsproblemer m.v. samt ændring af regler om praktisk bistand og om plejehjem og beskyttede boliger. Landsforeningen argumenterede imod de dengang foreslåede ændringer af betalingsreglerne for hjemmehjælp, der indebar, at betalingen for varig hjemmehjælp fra at være indtægtsafhængig nu skulle gøres udgiftsafhængig, således at alle skulle betale for hjemmehjælp med 13 kr. i timen, dog højst for 6 timer ugentlig. I stedet fremkom Landsforeningen med følgende idé: »Landsforeningen skal derfor foreslå, at det i stedet overvejes, at der ikke skal opkræves betaling hos pensionisterne for hjemmehjælp . . .«.

Dette ønske blev imødekommet, og følgende fremgår af bemærkningerne til det pågældende ændringsforslag: »Efter ønske fra de kommunale organisationer foreslås det, at der fra den 1. januar 1989 ikke længere skal kræves betaling for ydelsen af varig hjemmehjælp.« Det fremgår også af forskellige ordføreres indlæg ved 2. behandling, at ændringsforslaget blev gennemført som en direkte følge af Kommunernes Landsforenings henvendelse. Man antog altså i Folketinget, at Landsforeningen i denne sag talte på kommunernes vegne og havde udført en vis portion velovervejet tankevirk-somhed.

Den 17. november 1988, godt 17 måneder efter beslutningen, fremsatte socialministeren et

forslag om at udskyde den nye ordning et år. Begrundelsen var dels økonomisk, dels at udskydelsen ville medføre, at kommunerne fik bedre tid til at overveje tilrettelæggelsen af hjemmehjælpsordningen, herunder hvordan man tilrettelægger visitationen under en eventuelt øget efterspørgsel. Denne sidste begrundelse er ret besynderlig, når man tænker på, hvilket tidspres Folketinget i øvrigt udsætter kommunerne for ved lovændringer. Denne pludselige omsorg for kommunerne i dette tilfælde, hvor man har haft mange måneder til forberedelsen, virker mildt sagt noget søgt.

Under behandlingen af dette lovforslag har Kommunernes Landsforening den 1. december 1988 nok en gang henvendt sig til Socialministeriet med en kommentar. Nu argumenterer man imod sit tidligere synspunkt, især på grund af ængstelse for konsekvenserne ved eventuel øget efterspørgsel, en ængstelse, man godt kunne have forestillet sig at Landsforeningen havde givet udtryk for i foråret 1987. I Landsforeningens skrivelse forekommer i øvrigt også følgende betragtning: » . . . virker det ejendommeligt isoleret at ophæve den nuværende betalingsordning for hjemmehjælpen«. På baggrund af sagens faktiske forløb er det en ejendommelig bemærkning.

Gennem Folketingets Socialudvalg er Kommunernes Landsforening blevet bedt om at forklare dette holdningsskift. Landsforeningen har udarbejdet et svar, der ikke nærmere kommer ind på dette forhold. Endvidere er Landsforeningen blevet bedt om at angive, hvilke henvendelser man i de forløbne 18 måneder siden vedtagelsen har rettet til Socialministeriet i anledning af de af Landsforeningen angivne problemer. Af svaret fremgår det, at man ikke har henvendt sig, hvilket nok kan give anledning til en vis undren.

Endvidere har socialministeren oplyst, at den forrige socialminister ikke ses at have modtaget skriftlige henvendelser fra kommunerne efter vedtagelsen. Derimod har den nuværende socialminister på diverse møder modtaget synspunkter, der er gået ud på, at man frygter et øget pres på ordningen. Disse synspunkter siger ministeren at hun har lyttet til. En sådan lydhørhed skal man ikke underkende, men man kunne ønske sig, at den var generel, så den også gjaldt konsekvenserne af anden sociallov-

givning, den borgerlige regering tager initiativ til. Det ses ikke at være tilfældet.

Med i vurderingen af lovforslaget hører, at Ebeltoft Kommune, der har gennemført et frikommuneforsøg med gratis hjemmehjælp, ikke har haft de af socialministeren og Kommunernes Landsforening angivne problemer. Man har tværtimod gode erfaringer med ordningen.

Mindretallet har nøje overvejet forslaget om en udskydelse af beslutningen om gratis varig hjemmehjælp. Pensionister med brug for varig hjemmehjælp må naturligvis have en forventning om, at Folketinget står ved, hvad man med alle kort på bordet vedtager. På baggrund af det beskrevne forløb finder mindretallet ikke, at der er argumenteret tungtvejende for en udskydelse.

Mindretallet indstiller derfor lovforslaget til forkastelse.

Ændringsforslag

Karen Højte Jensen (KF) Lizzie Lichtenberg (KF) Merete Aarup (KF) Henrik Toft (V)

Jørgen Winther (V) Jane Oksen (FP) Kirsten Lee (RV) Bente Juncker (CD)

Kofod-Svendsen (KRF) fmd. Jytte Andersen (S) Hanne Andersen (S)

Pernille Forchhammer (S) Jytte Hilden (S) Grete Schødts (S)

Taanquist (S) nfmd. Agerschou (SF) Birthe Hansen (SF)

Af *socialministeren*, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af S og SF):

Til teksten

1) I den foreslåede affattelse af § 2 ændres datoen »1. januar 1990« til: »1. juli 1989«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Efter lovforslaget skulle den gældende betalingsordning for varig hjemmehjælp forlænges til den 1. januar 1990.

Det foreslås, at forlængelsen kun omfatter perioden indtil den 1. juli 1989. Denne periode skønnes tilstrækkelig til overvejelserne om, hvordan den fremtidige hjemmehjælpsordning skal tilrettelægges.

Lovforslaget skønnes med denne ændring at ville medføre merindtægter for det offentlige på ca. 100 mio. kr. i 1989 (PL: 1989).

Bilag 1

Nogle af udvalgets spørgsmål til socialministeren og dennes besvarelse heraf

Spørgsmål:

Udvalget anmoder om yderligere oplysninger om frikommuneforsøget i Ebeltoft.

Svar:

Socialministeriet har ved telefonisk henvendelse til Ebeltoft Kommune fået oplyst, at evalueringen blev sat i bero, da gratis hjemmehjælp blev vedtaget som led i ældrepakken.

Kommunen oplyser endvidere, at evaluering af ordningen vanskeliggøres ved, at døgnplejeordningen er blevet generel for hele kommunen. Desuden er andelen af pensionister i Ebeltoft Kommune højere end landsgennemsnittet (20 pct. af indbyggerne mod 16 pct.). Ebeltoft er således populær hos pensionisterne, der ofte er gamle sommerhusbeboere.

Der er kommet flere pensionister ind i ordningen, men formentlig ikke flere end de 10 pct., kommunen havde regnet med. Forudsætningerne holder altså stik. I øjeblikket (senest optalt i oktober 1988) er der 485 pensionister i ordningen.

Ebeltoft Kommune henviser til, at der er en betydelig besparelse på plejehjemmene. Herudover henvises til, at der er mange hjemmeboende på grund af døgnplejen, ingen hospitalsindlagte, færdigbehandlede pensionister og kun et par måneders ventetid til plejehjem. Der var mange, der ikke søgte hjemmehjælp på grund af betalingen. Ordningen administreres gennem en stram visitation, bestående i en løbende opfølgning af behovet for hjemmehjælp.

Det oplyses, at socialudvalgsformanden, borgmesteren og byrådet er særdeles tilfredse med ordningen.

Spørgsmål:

1) Omfatter frikommuneforsøget i Ebeltoft Kommune både varig og midlertidig hjemmehjælp?

*Svar:**ad 1)*

Ebeltoft Kommune har telefonisk over for Socialministeriet oplyst, at frikommuneforsøget både omfatter varig og midlertidig hjemmehjælp.

KOMMUNERNES LANDSFORENING

Socialudvalget

(L 120 – bilag 1)

Folketingsåret 1986–87 (1. samling)

Den 19. december 1986

Ved skrivelse af 28. november 1986 har Socialministeriet anmodet om landsforeningens bemærkninger til socialministerens

- forslag til lov om ændring af lov om social pension (lettelse af samspilsproblemer m.v.) samt
- forslag til lov om ændring af lov om social bistand (ændring af regler om praktisk bistand og om plejehjem og beskyttede boliger).

I denne anledning skal landsforeningen generelt bemærke følgende:

Det fremgår af bemærkningerne til pensionslovforslaget, at gennemførelsen af forslaget vil betyde en administrativ forenkling.

Landsforeningen skal indledningsvis bemærke, at man ikke er enig heri, ligesom man heller ikke er enig i de økonomiske konsekvensberegninger af forslagene gennemførelse.

Det er landsforeningens opfattelse, at adfærdsændringer blandt pensionisterne vil påvirke udgiftsforløbet i langt højere grad end forudsat i Socialministeriets beregninger.

Det er endvidere landsforeningens opfattelse, at fastsættelsen af en tilskudsprocent, hvorefter de personlige tillæg beregnes – i langt højere grad end hidtil – vil få pensionisterne til at opfatte personligt tillæg som en egentlig retsydelse.

Dette vil betyde, at selv pensionister med de laveste tilskudsprocenter vil forlange personligt tillæg til dækning af ydelser, der traditionelt ydes som personligt tillæg.

Landsforeningen forudser en række henvendelser fra pensionister, der ønsker at få omberiget de personlige tillæg på et aktuelt ind-

komstgrundlag, hvis de økonomiske forhold ændrer sig i løbet af året.

Til de enkelte forslag skal landsforeningen bemærke følgende:

1. Nye betalingsregler for hjemmehjælp

Det fremgår af forslaget til ændring af bistandsloven, at betalingen for varig hjemmehjælp – fra at være indtægtsafhængig – nu skal gøres udgiftsafhængig, således at alle skal betale for hjemmehjælp med 13 kr. i timen, dog højst for 6 timer ugentlig. Der kan dog ydes personligt tillæg til betaling af udgifter til varig hjemmehjælp.

I dag får $\frac{2}{3}$ af alle hjemmehjælpsmodtagere gratis hjemmehjælp.

Forslagets regler indebærer, at kommunerne for samtlige af disse først skal opkræve en betaling, der derefter skal dækkes over de personlige tillæg. Dette vil være yderst administrationskrævende, ligesom det vil være meget vanskeligt at fastsætte betalingen for hjemmehjælpen.

Landsforeningen finder ikke, at en central administration af hjemmehjælpsordningen – som forslaget gennemførelse vil betyde – er i overensstemmelse med de senere års bestræbelser på at decentralisere hjemmehjælpen i selvstyrende grupper i lokalområder.

Landsforeningen skal derfor foreslå, at det i stedet overvejes, at der ikke skal opkræves betaling hos pensionisterne for hjemmehjælp, idet de indtægter, kommunerne får ved pensionisternes egenbetaling, ikke vil kunne opveje det administrative besvær, kommunerne vil få med den foreslåede ordning. Kommunerne skal i så fald have kompensation for deraf følgende merudgifter.

2. Personlige tillæg

Det gradvise bortfald af personlige tillæg i stedet for et fuldstændigt bortfald ved en bestemt indtægtsgrænse vil være rimeligt i forhold til pensionisterne. Administrativt vil det dog blive temmelig krævende, først og fremmest på grund af udvidelsen af den personkreds, der vil blive berettiget til de personlige tillæg.

Landsforeningen skønner, at ændringen i pensionsloven vil bevirke, at ca. 90 pct. af pensionisterne nu vil få ret til personligt tillæg mod i dag ca. 50 pct.

Af lovbemærkningerne fremgår intet om, at der skal gælde en grænse for likvid formue i forbindelse med tildeling af personlige tillæg i lighed med, hvad der gælder i dag.

Landsforeningen forudsætter, at en sådan bliver fastsat i forbindelse med cirkulæreændringerne til den sociale pensionslov.

Landsforeningen skal endvidere påpege, at man i forslagets regler om personlige tillæg ikke opererer med en differentiering af de forskellige pensionstyper.

Dette betyder, at en pensionist med højeste førtidspension med dobbelt så meget i pension som en folkepensionist vil have lige ret til personlige tillæg, hvilket ikke forekommer rimeligt.

I dag går ca. $\frac{2}{3}$ af de personlige tillæg til medicin, tandpleje, fodpleje, fysioterapi, fysiurgisk behandling m.v.

I langt de fleste tilfælde ydes personlige tillæg altså til hjælp til betaling af en ydelse fra en privat leverandør (apotek, tandlæge, fodpleje m.v.).

Det er på forskellig vis lykkedes langt hen ad vejen at lette pensionisterne ved at etablere en direkte afregning mellem leverandør og forvaltning.

I en gradueringssituation, hvor pensionisterne har så vidt forskellige tilskudsgrader, kan man næppe forvente, at leverandørerne vil fortsætte med denne afregningspraksis. Dette vil give kommunerne betydelige administrative vanskeligheder.

Landsforeningen går normalt ind for så stor en kommunal dispositionsfrihed som muligt.

Under hensyn til at antallet af pensionister, der bliver berettiget til personligt tillæg, fordobles, anser man det ikke længere for tilstræk-

keligt at styre forbruget ved hjælp af et begrænset rådighedsbeløb.

Som reglerne er udformet i forslaget med faste tilskudsprocenter, mener landsforeningen, at behovet for bindende regler er lige så stort som behovet for bindende regler til varmeghjælp.

Landsforeningen skønner, at udgifterne til personlige tillæg vil stige så voldsomt, at den foreslåede forhøjelse af det kommunale rådighedsbeløb langtfra vil være tilstrækkeligt.

En fastsættelse af bindende regler for tildeling af personligt tillæg til medicin og behandling, herunder bindende regler om formuegrænse, vil kunne motivere ophævelsen af et fastsat kommunalt rådighedsbeløb, hvilket jo allerede er foreslået for varmeghjælpen.

Som nævnt går $\frac{1}{3}$ af de personlige tillæg til dækning af medicin og behandling.

Landsforeningen skal derfor foreslå, at reglerne for tildeling af personligt tillæg til disse ydelser gøres bindende.

Som skitseret i lovforslagets § 17, stk. 4, bør der fortsat være mulighed for at få personligt tillæg til særlige individuelle formål, som i dag udgør den sidste $\frac{1}{3}$ af de personlige tillæg. For disse tillæg bør fastsættes et kommunalt rådighedsbeløb.

Bindende regler for tildeling af personligt tillæg til medicin og behandling vil også modvirke det store administrative merarbejde, man forudser ved den store stigning i antallet af klagesager.

Det er landsforeningens opfattelse, at det må være en konsekvens af forslaget om at indføre bindende regler for varmeghjælpen, at staten overtager den fulde finansiering heraf.

På tilsvarende måde bør indførelsen af bindende regler for personlige tillæg til medicin og behandling – som foreslået af landsforeningen – føre til, at staten fuldt ud overtager finansieringen.

Landsforeningen skal endelig gøre opmærksom på, at der formentlig skal ske en konsekvensændring i kulturministerens bekendtgørelse om radio- og fjernsynsafgift, der giver pensionister med fuldt pensionstillæg fritagelse for radioafgift og nedsættelse af tv-licensen.

3. Økonomiske konsekvenser

Som nævnt mener landsforeningen, at de økonomiske udgifter til personlige tillæg til

pensionisterne vil stige langt mere end forudsat i Socialministeriets beregninger.

Landsforeningen skal derfor forbeholde sig ret til – såfremt lovforslagene gennemføres – at rejse krav om kompensation for udgifter, der ligger ud over den af Socialministeriet beregnede kommunale udgiftsandel.

Landsforeningen skal endelig bemærke, at ovenstående generelle kommentarer kun skal betragtes som foreløbige.

Landsforeningens bestyrelse vil følge den videre behandling af forslagene nøje og forventer at blive inddraget i det videre arbejde med en nærmere vurdering af de administrative og økonomiske konsekvenser af forslagene.

Thorkild Simonsen

/ Peter Gorm Hansen

KOMMUNERNES LANDSFORENING

Socialministeriet
Slotsholmsgade 6
1216 København K

Den 1. december 1988

Socialministeriet har med skrivelse af 25. november 1988 anmodet om landsforeningens bemærkninger til et af socialministeren fremsat forslag til ændring i reglerne om praktisk bistand i hjemmet. Socialministeriets anmodning er foranlediget af Folketingets Socialudvalg.

Landsforeningen skal på denne baggrund anbefale, at den gældende betalingsordning for varig hjemmehjælp forlænges til den 1. januar 1990. Landsforeningens anbefaling sker på følgende baggrund.

En tendens inden for ældrepolitikken er en højere grad af individuel service over for den ældre og fremme af den ældres selvbestemmelse og ligeværdighed i forhold til de ansatte.

En anden tendens er en højere grad af valgfrihed for den enkelte mellem private og offentlige tilbud.

På baggrund af disse tendenser virker det ejendommeligt isoleret at ophæve den nuværende betalingsordning for hjemmehjælpen.

Landsforeningen har foretaget en undersøgelse af konsekvenserne i 1989 af at ophæve betalingsordningen for hjemmehjælp. Undersøgelsen viser, at der forventes en øget efterspørgsel efter hjemmehjælp. I en væsentlig del af kommunerne er der imidlertid ikke økonomisk mulighed til at øge hjemmehjælpens omfang svarende til stigningen i efterspørgslen, idet kommunerne kun har fået kompensation for det egentlige indtægststab og ikke for merudgif-

terne ved den øgede efterspørgsel. I undersøgelsen oplyser halvdelen af kommunerne, at det vil være nødvendigt at nedskære den ugentlige hjemmehjælp for de nuværende modtagere for at skaffe ressourcer til de nye modtagere. Dette kan med nogen usikkerhed skønnes at berøre 60-70.000 pensionister, som således vil risikere at få deres forhold forringet som følge af indførelse af gratis varig hjemmehjælp.

Ved at udskyde ophævelsen af den nuværende betalingsordning for hjemmehjælp kunne man få tid til at analysere konsekvenserne nærmere samt til at overveje, hvordan man kunne udforme en mere hensigtsmæssig, samlet ordning for betalinger for ydelser på ældreområdet. Sådanne overvejelser er allerede igangsat som led i forsøgene med at udbetale pension på plejehjem, og overvejelser vedrørende hjemmehjælp kunne med fordel indgå i denne sammenhæng.

Landsforeningen forudsætter, at de økonomiske konsekvenser for kommunerne af at udskyde ophævelsen af betalingen for hjemmehjælp svarer til den kompensation, som kommunerne fik i forbindelse med beslutningen om betalingens bortfald.

På grund af den korte tidsfrist har sagen alene været behandlet i landsforeningens formandskab torsdag den 1. december 1988, idet landsforeningens bestyrelse først afholder møde fredag den 16. december 1988.

Thorkild Simonsen

/ Peter Gorm Hansen