

Lev notat

Analysenotat: ledsageordning og mennesker med udviklingshandicap i botilbud

Til

Fra Thomas Gruber

Dato: 19 10 2020
D.nr. 507048

Indhold

Introduktion.....	2
Om denne undersøgelse	2
Typer af ledsagelse	3
Hovedresultater	5
Resultaterne i punktform	6
Behov for ledsagelse og dens betydning.....	6
Om ledsageordningen efter § 97.....	7
Borgere uden en ledsageordning	7
Bilag 1: Udvalgte resultater	8
Få kan færdes helt på egen hånd uden ledsagelse	8
Mange mener ikke, at muligheden for ledsagelse er tilfredsstillende.....	9
Halvdelen har ikke en ledsageordning	10
De fleste får intet timeregnskab for deres ledsageordning	11
Cirka en fjerdel får fratrukket timer i deres ledsageordning	12
Mange med en ledsageordning får ikke den 'erstatningsledsagelse' som de har krav på.....	13
Ingen ledsageordning er for mange det sammen som ingen ledsagelse.....	14
Bilag 2: Om undersøgelsen	15

Introduktion

Det er helt afgørende for trivsel og livskvalitet blandt voksne med udviklingshandicap i botilbud at kunne færdes uden for deres botilbud. Som alle andre har de glæde af at kunne pleje deres sociale netværk, deltage i sociale og kulturelle aktiviteter, gå ud og spise osv.

Det burde der ikke være nogen overraskelse i. Alligevel har vi fra Levs rådgivning og i meldingerne fra vores bagland erfaret, at mennesker med udviklingshandicaps muligheder for at få den nødvendige ledsagelse er under stadig mere pres.

Mange kommuner har over de senere år indskrænket mulighederne for ledsagelse – både efter servicelovens § 97 (ledsageordningen) og ledsagelse fra botilbuddet efter § 85 (socialpædagogisk støtte). Nogle få formår at imødegå disse forringelser ved at tage kampen i klagesystemet, men vores erfaring er, at det store flertal ikke klager over kommunens afgørelser – uagtet at de i mange tilfælde ville få medhold.

Lev modtager løbende henvendelser fra voksne med udviklingshandicap og deres pårørende om udfordringerne med at få den nødvendige ledsagelse. Især blandt voksne i botilbud er der mange, som oplever, at mulighederne for ledsagelse udhules. Men vi mangler et mere dækkende overblik over situationen, hvilket er baggrunden for gennemførelsen af denne undersøgelse.

Om denne undersøgelse

Undersøgelsen har til formål at belyse den aktuelle situation for mennesker med udviklingshandicap i botilbud med særlig fokus på mulighederne for ledsagelse.

Blandt de centrale forhold, som søges belyst er således:

- Betydningen af mulighederne for ledsagelse.
- Forskelle mellem beboere med og uden en ledsageordning efter § 97.
- Betydningen af de særlige vilkår for ledsageordningen efter § 97 for beboere i botilbud, herunder tildelingskriterier samt kommunens mulighed for at fradrage timer i forhold til de 15 timer, som loven ellers foreskriver.¹

¹ Se afsnittet "Typer af ledsagelse" for en nærmere beskrivelse.

Undersøgelsen er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse henover de første to uger af oktober måned 2020. I alt 1.079 har i denne periode besvaret spørgeskemaet. Respondenterne er helt overvejende forældre (82 pct.) og søskende (12 pct.) til en voksen med udviklingshandicap. Der er besvarelser fra pårørende i samtlige af landets kommuner bortset fra Fanø, Langeland, Læsø, Solrød og Vallensbæk.

Respondenterne er kontaktet via Levs medlemskartotek, modtagere af Levs nyhedsbrev samt via Levs Facebookside. Skemaet havde i alt 19 spørgsmål, der dels skulle belyse en række baggrundforhold, dels vilkårene for ledsagelse uden for botilbuddet.

Typer af ledsagelse

Undersøgelsen fokuserer på to typer ledsagelse, som voksne med udviklingshandicap i botilbud kan have ret til efter Serviceloven:

- a. Ledsagelse efter § 97 (ledsageordningen)
- b. Ledsagelse efter § 85 fra personalet i deres botilbud (socialpædagogisk ledsagelse).

Ledsageordningen efter § 97: Giver ret til 15 timers individuel og selvvalgt ledsagelse om måneden for voksne, ”der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.”² Timerne i en ledsageordning kan opspares over en periode på 6 måneder.

Retten til en ledsageordning er efter loven uafhængig af om borgeren bor i botilbud eller i egen bolig. Det er imidlertid en betingelse for at kunne visiteres til en ledsageordning, a) at borgeren kan ledsages uden, at der er behov for socialpædagogisk bistand i forbindelse med ledsagelsen – samt b) at borgeren kan efterspørge ledsagelse³. Begge disse betingelser medfører, at mange voksne med udviklingshandicap er afskåret fra at få tildelt en ledsageordning. Et andet særligt vilkår ved ledsageordningen er desuden, at kommunen kan foretage fradrag i de 15 timers ledsagelse for beboere i botilbud. Forudsætningen for dette fradrag er imidlertid, at borgeren modtager tilsvarende individuel og selvvalgt ledsagelse fra personalet i botilbuddet (’erstatningsledsagelse’).

² Jf. § 97 i Serviceloven.

³ Jf. § 4 i Bekendtgørelse om betingelser for ledsageordningen efter serviceloven

Ledsagelse af personalet i botilbuddet efter § 85: Beboere i botilbud har ret til socialpædagogisk ledsagelse efter § 85, omsorg, støtte og/eller hjælp til vedligeholdelse eller udvikling af færdigheder, så man kan leve sit liv så selvstændigt som muligt. Den socialpædagogiske bistand kan bestå af rådgivning, som er forebyggende og støttende i forhold til sociale, praktiske og personlige aspekter af den enkeltes liv. – og kan også omfatte ledsagelse, hvis borgeren ikke kan færdes på egen hånd.

Ledsagelse efter § 85 er ikke så præcist defineret som i ledsageordningen efter § 97, men afhænger af en konkret vurdering af den enkelte person og dennes behov og situation mv. Der er således ikke fastsat noget timetal, ligesom der ikke kan spares ledsagelsestimer op.

Hovedresultater

Undersøgelsen har følgende hovedresultater:

Ledsagelse har afgørende betydning, men meget få mener, at muligheden for ledsagelse er tilfredsstillende. Undersøgelsen viser, at lidt over halvdelen af botilbudsbeboerne "slet ikke" kan færdes på egen hånd. Under 1/5 kan færdes helt på egen hånd uden for botilbuddet.

Der er udbredt utilfredshed med mulighederne for ledsagelse – mere end halvdelen mener, at mulighederne for ledsagelse "i mindre grad" eller "slet ikke" er tilfredsstillende. Især blandt pårørende til beboere uden en ledsageordning efter § 97, mener mange, at mulighederne for ledsagelse "slet ikke" er tilfredsstillende.

Beboere i botilbud fratages timer i deres ledsageordning uden få tilsvarende erstatningsledsagelse fra personalet i botilbuddet. Næsten 40 pct. af de voksne med udviklingshandicap i undersøgelsen har en ledsageordning efter § 97. Blandt dem, har mindst 1/4 fået fratrukket timer i de 15 timer månedligt, med henvisning til, at de bor i botilbud.

Men det er meget få, der får den erstatningsledsagelse fra botilbuddet, som de ellers har krav på. Hele 57 pct. angiver, at de "aldrig eller meget sjældent" modtager de ledsagelsestimer, som er trukket fra deres ledsageordning efter § 97, fra personalet i deres botilbud.

Konsekvensen af den manglende 'erstatningsledsagelse' fra botilbuddene er, at de berørte voksne med udviklingshandicap, går glip af mange timers ledsagelse årligt. Timer, som de ifølge Serviceloven har et entydigt krav på. Med et fradrag i ledsageordningen på 8 timer månedligt, hvor der ikke ydes nogen 'erstatningsledsagelse' fra botilbuddet, svarer det til op imod 96 mistede ledsagelsestimer årligt.

Ingen ledsageordning efter § 97, er for mange det samme som nærmest ingen ledsagelse overhovedet. Undersøgelsen viser entydigt, at voksne med udviklingshandicap, som ikke har en ledsageordning, har ekstraordinært dårlige muligheder for ledsagelse uden for deres botilbud. Næsten 40 pct. angiver, at de modtager under 3 timers individuel og selvvalgt ledsagelse om måneden. Blot 13

pct. angiver, at de modtager nogenlunde lige så meget ledsagelse, som hvis de var tildelt en ledsageordning efter § 97 (15 timer månedligt).

Dette resultat tydeliggør en markant diskrimination af mennesker med særligt indgribende og komplekse udviklingshandicap. Denne gruppe borgeres udbytte af at få ledsagelse er mindst lige så stort som dem, der tildeles en ledsageordning. Men deres vilkår for ledsagelse er i praksis betydeligt dårligere, fordi kriterierne for at kunne visiteres til en ledsageordning efter § 97 udelukker dem.

Resultaterne i punktform

I det nedenstående er undersøgelsens resultater oplistet i punktform fordelt på følgende hovedgrupper: Behov for ledsagelse og dens betydning; Om ledsageordningen efter § 97; Borgere uden en ledsageordning.

Behov for ledsagelse og dens betydning

- Langt de fleste har behov for ledsagelse – 18 pct. kan dog færdes på egen hånd uden ledsagelse. 55 pct. kan slet ikke færdes på egen hånd uden ledsagelse.
- Ledsagelsen er afgørende for trivsel og livskvalitet: 80 pct. mener, at selvvalgt og individuel ledsagelse ”i høj grad” har positiv betydning for livskvalitet og trivsel hos deres pårørende med udviklingshandicap i botilbud.
- Godt halvdelen vurderer, at muligheden for selvvalgt og individuel ledsagelse ikke er tilfredsstillende – 28 pct. ”i mindre grad” tilfredsstillende, 23 pct. ”slet ikke”.
- Blandt dem, som ikke har en ledsageordning efter § 97, mener hele 37 pct., at mulighederne ”slet ikke” er tilfredsstillende. Dog mener 17 pct. af den samlede gruppe, at mulighederne for ledsagelse ”i høj grad” er tilfredsstillende.
- Ledsagelse i grupper sammen med andre vurderes heller ikke at være tilstrækkelige: 17 pct. angiver, at mulighederne for ledsagelse ”slet ikke” er tilfredsstillende, 33 pct. ”i mindre grad”.

Om ledsageordningen efter § 97

- Halvdelen har ikke en ledsageordning efter §97. 38 pct. angiver, at de har en ledsageordning.
- Cirka 1/4 af dem, som har en ledsageordning, har fået fratrukket timer i deres bevilling med henvisning til, at de bor i botilbud. Hele 36 pct. "ved ikke" om der er fratrukket timer i ledsageordningen, hvilket antageligt betyder, at flere end de 25 pct. har fået fratrukket timer i deres ordning. 40 pct. angiver, at deres pårørende ubeskåret har 15 timer i deres ledsageordning.
- Langt de fleste, som har fået fratrukket timer i ledsageordningen, modtager ikke tilsvarende selvvalgt og individuel ledsagelse, som en del af botilbuddet.
- Hele 57 pct. angiver, at de aldrig eller meget sjældent modtager denne 'erstatningsledsagelse' fra botilbuddet, selvom timerne er fratrukket. Kun 14 pct. angiver, at de som minimum modtager ledsagelse svarende til de timer, som er fratrukket i deres ledsageordning.

Borgere uden en ledsageordning

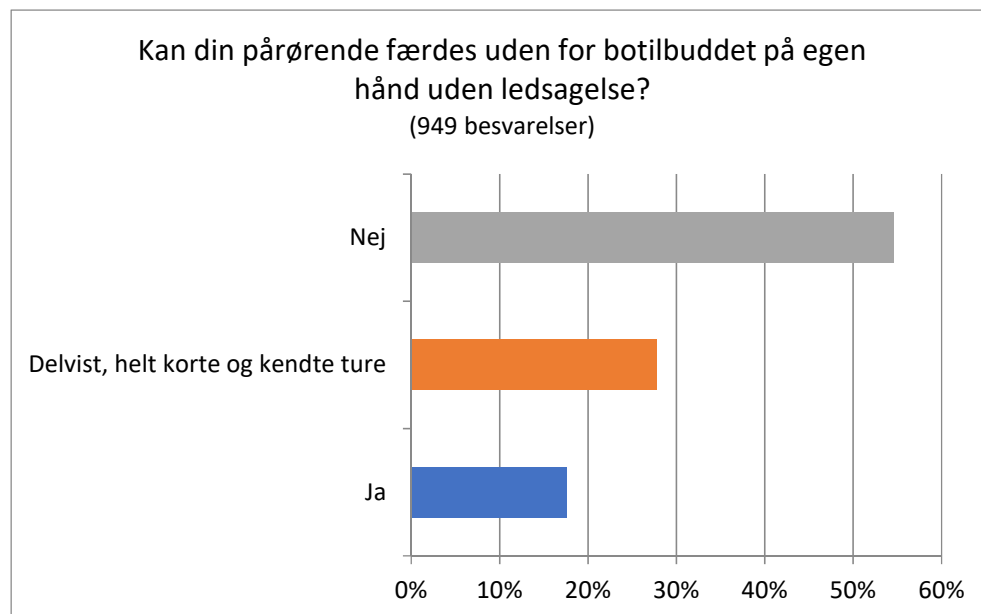
- Næsten 60 pct. af dem, som ikke har en ledsageordning efter § 97, vurderer, at de modtager betydeligt mindre selvvalgt og individuel ledsagelse end hvis de havde haft en ledsageordning. Næsten 40 pct. angiver, at de modtager 2 eller færre timers ledsagelse månedligt.
- Ca. 1/3 af dem, som ikke har en ledsageordning efter § 97, har fået frakendt en tidligere tilkendt ordning eller fået afslag på ansøgning om ledsageordning. 18 pct. angiver, at der aldrig er blevet ansøgt om en ledsageordning, selv om der er behov for ledsagelse.
- Kommunernes begrundelse for afslag på eller frakendelse af en ledsageordning er især, at der er behov for socialpædagogisk bistand i forbindelse med ledsagelsen (20 pct.) samt, at den nødvendige ledsagelse ydes som en del af botilbuddet.

Bilag 1: Udvalgte resultater

Herunder gennemgås nogle af undersøgelsens specifikke resultater.

Få kan færdes helt på egen hånd uden ledsagelse

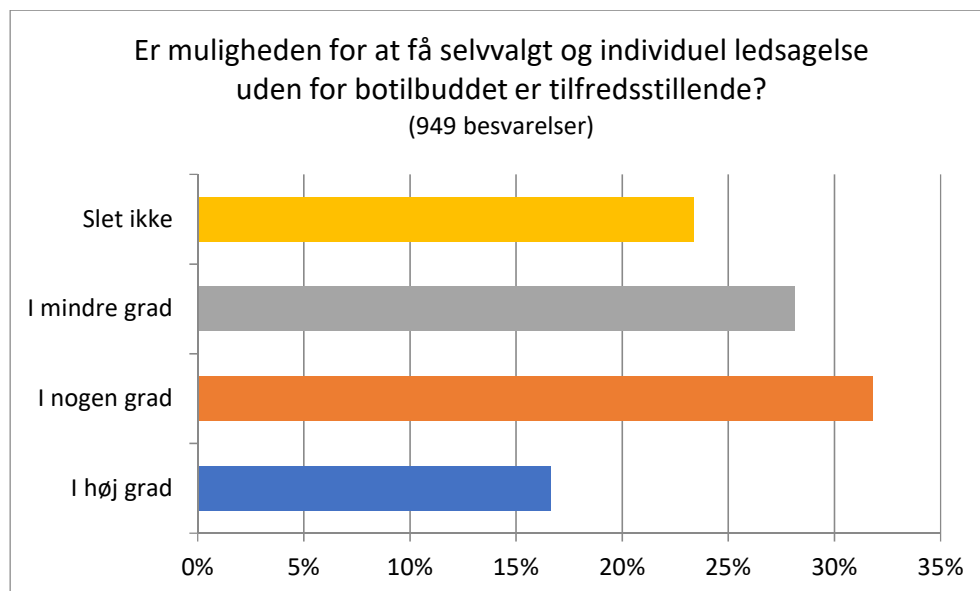
Figur 1



Som det fremgår af figuren, er det kun et mindretal blandt voksne med udviklingshandicap, som helt kan færdes på egen hånd uden ledsagelse. Omkring 1/4 kan færdes på egen hånd på korte og kendte ture, mens over halvdelen slet ikke kan færdes på egen hånd.

Mange mener ikke, at muligheden for ledsagelse er tilfredsstillende

Figur 2



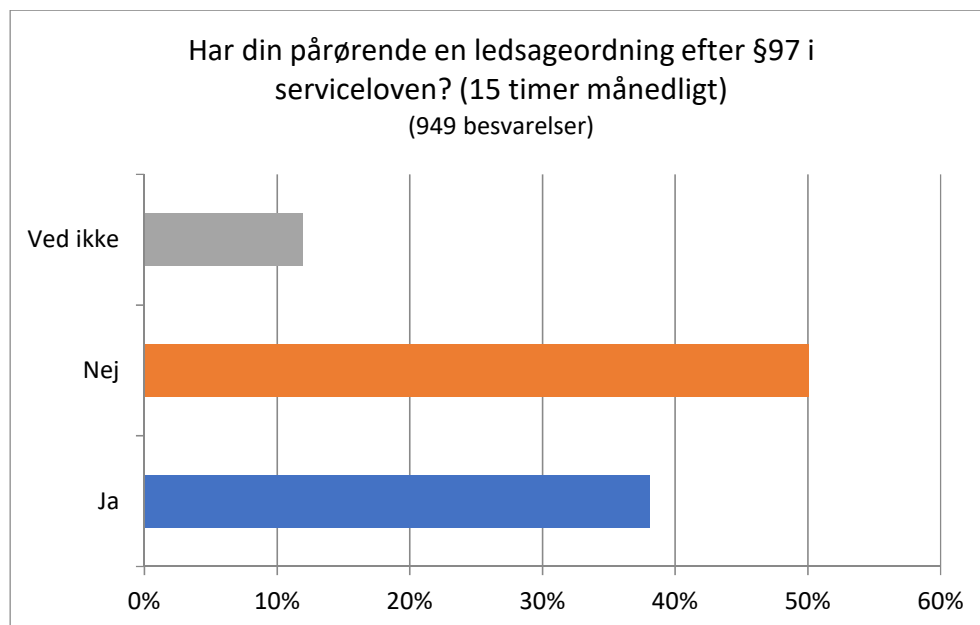
De fleste oplever, at mulighederne for ledsagelse er utilfredsstillende. 23 pct. oplever, at mulighederne "slet ikke" er tilfredsstillende, og 28 pct., at mulighederne er tilfredsstillende "i mindre grad".

Blandt dem, som ikke har en ledsageordning efter § 97, er vurderingen af mulighederne for ledsagelse markant dårligere. Her mener hele 37 pct. af de pårørende, at mulighederne for ledsagelse "slet ikke" er tilfredsstillende.

Dette resultat afspejles desuden i de pårørendes vurdering af hvor meget ledsagelse borgere uden en ledsageordning modtager. Her angiver næsten 40 pct. eksempelvis, at de modtager 2 eller færre timers ledsagelse månedligt.

Halvdelen har ikke en ledsageordning

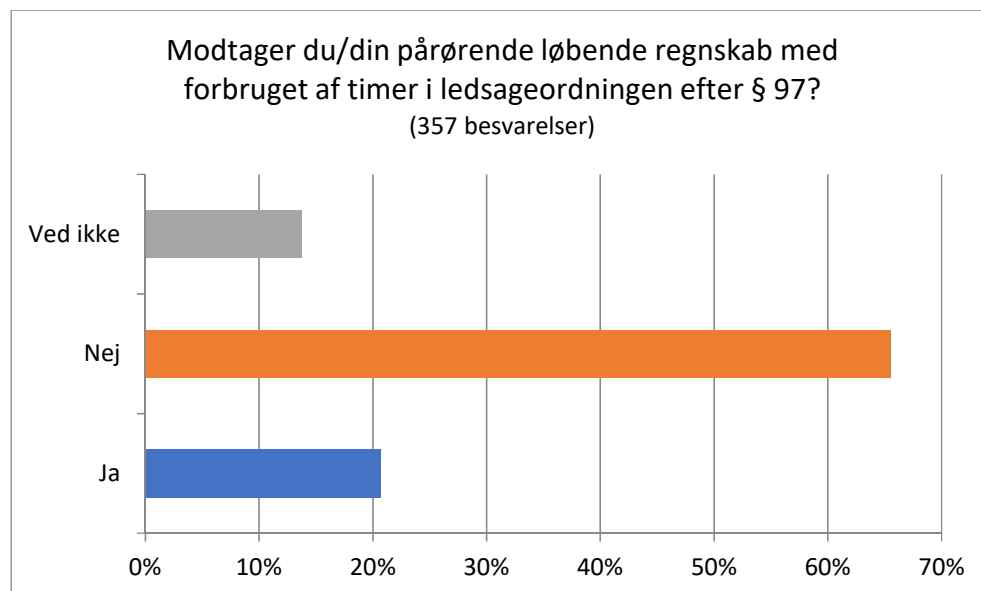
Figur 3



38 pct. angiver, at de har en ledsageordning efter § 97. Imidlertid har flertallet ikke nogen ledsageordning, hvilket i de fleste tilfælde må antages at skyldes, at kommunen har vurderet, at de falder uden for målgruppen for ordningen, fordi de ikke kan efterspørge ledsagelsen eller fordi de ikke kan ledsages uden socialpædagogisk bistand (jf. bekendtgørelsen om ledsageordningen).

De fleste får intet timeregnskab for deres ledsageordning

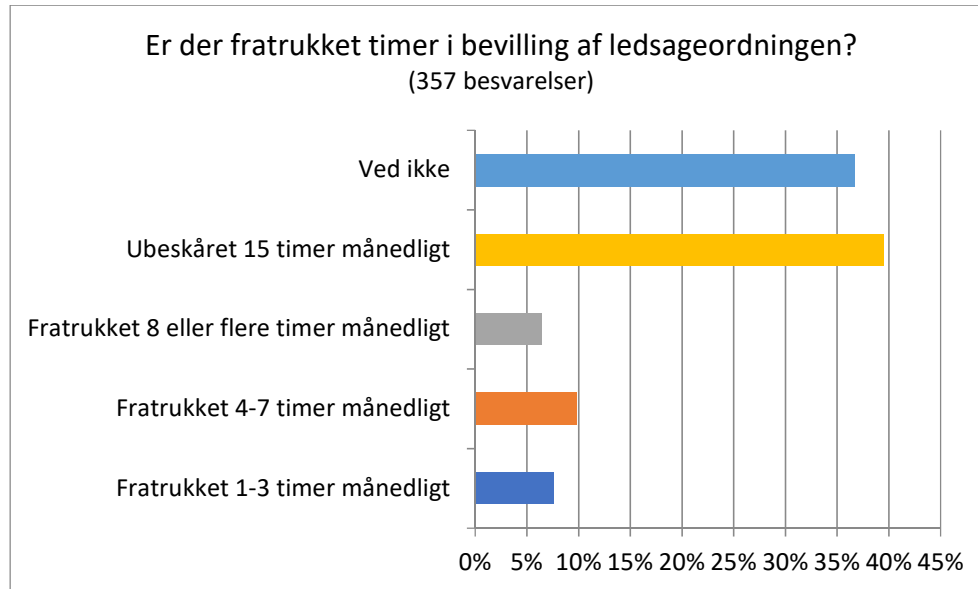
Figur 4



Det er bemærkelsesværdigt, at så få af dem, som er visiteret til en ledsageordning efter § 97, modtager et løbende regnskab for forbruget af timer. Et manglende regnskab fra enten kommunen eller fra botilbuddet, gør det vanskeligt for borgeren og hans/hendes pårørende at håndtere den mulighed for opsparing af ledsagelsestimer som findes i ordningen.

Cirka en fjerdedel får fratrukket timer i deres ledsageordning

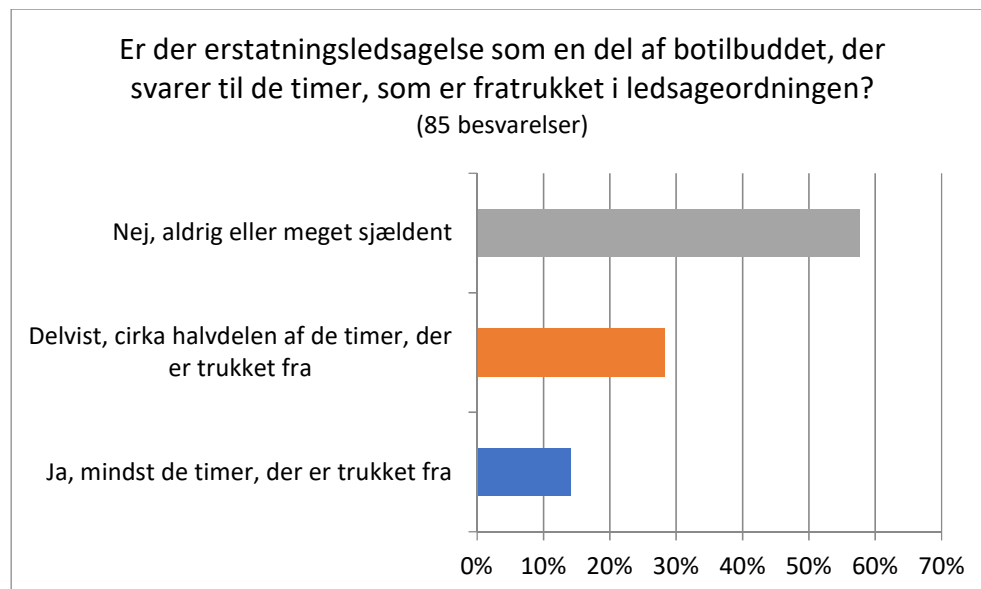
Figur 5



Samlet er der 24 pct., som har fået fratrukket timer i deres ledsageordning med henvisning til, at de modtager ledsagelse fra personalet i deres botilbud. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at over 1/3 af respondenterne svarer "ved ikke" til spørgsmålet om hvorvidt der er fratrukket timer. En del af baggrunden er formentlig, at mange (jf. ovenstående) ikke modtager noget regnskab for timeforbruget. Det må generelt antages, at en del af dem, som svarer "ved ikke" rent faktisk har fået fratrukket timer i ledsageordningen.

Mange med en ledsageordning får ikke den 'erstatningsledsagelse' som de har krav på.

Figur 6



Det er bemærkelsesværdigt, at ganske få angiver, at de modtager tilsvarende erstatningsledsagelse for de timer, som er fratrukket i deres ledsageordning. Hele 58 pct. angiver således, at de "aldrig eller meget sjældent" modtager denne ledsagelse fra botilbuddet, og 28 pct., at de kun modtager ledsagelse svarende til cirka halvdelen af de timer, som er trukket fra.

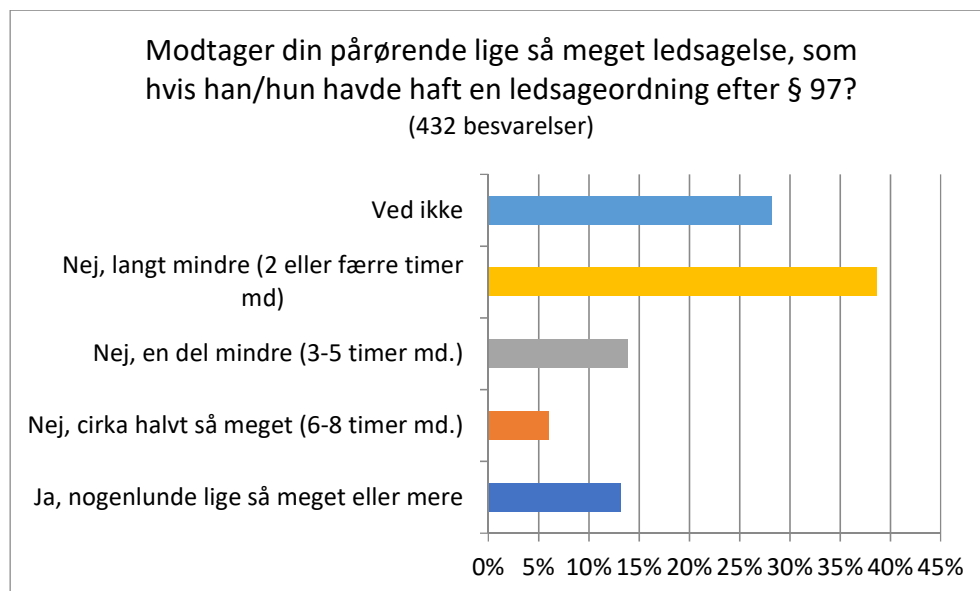
Resultatet afspejler en praksis, som ikke er i tråd med reglerne på området. Borgere med en ledsageordning, hvor der foretages fradrag i timerne med henvisning til, at de modtager tilsvarende ledsagelse fra personalet i botilbuddet, har krav på, at denne ledsagelse rent faktisk ydes.

På årsbasis kan der være tale om ganske betydelige tab af ledsagelsestimer for den enkelte. Med et fradrag på 8 timer, hvor der ikke ydes erstatningsledsagelse andrager det hele 96 timer, svarende til 14 dages heldagsture af 7 timer.

Det skal bemærkes, at antallet af besvarelser på dette spørgsmål er relativt beskedent i forhold til de øvrige, idet der er alene er tale om den del af respondenterne som har angivet, at der er foretaget fradrag i timerne i deres ledsageordning.

Ingen ledsageordning er for mange det sammen som ingen ledsagelse

Figur 7



Blandt mennesker med udviklingshandicap, der ikke har en ledsageordning efter § 97, er mulighederne for ledsagelse ekstraordinært dårlige. Flere end halvdelen angiver, at de modtager under 6 timers ledsagelse månedligt – næsten 40 pct. angiver, at der er tale om 2 eller færre timer månedligt.

De betingelser som er anført i bekendtgørelsen om ledsageordningen betyder i praksis, at mennesker med de mest omfattende og indgribende handicap, rammes hårdt i forhold til mulighederne for ledsagelse. Deres behov for ledsagelse – og deres udbytte af den – er mindst på niveau med dem, som har en ledsageordning. Alligevel modtager denne særligt sårbare gruppe langt mindre.

Det er et paradoks, at muligheden for ledsagelse forringes jo mere indgribende dit handicap er. Det er vanskeligt at forestille sig, at det har været Folketingets intention, at afskære mennesker med de mest komplekse handicap fra ledsagelse, da man i sin tid indførte ledsageordningen efter § 97. Formodningen var snarere, at personaleressourcerne i botilbuddene var fuldt tilstrækkelige til at sikre denne gruppe et niveau af ledsagelse, der svarede til de 15 timer månedligt i ledsageordningen efter § 97. Denne undersøgelse viser med stor tydelighed, at denne formodning er uden hold i virkeligheden.

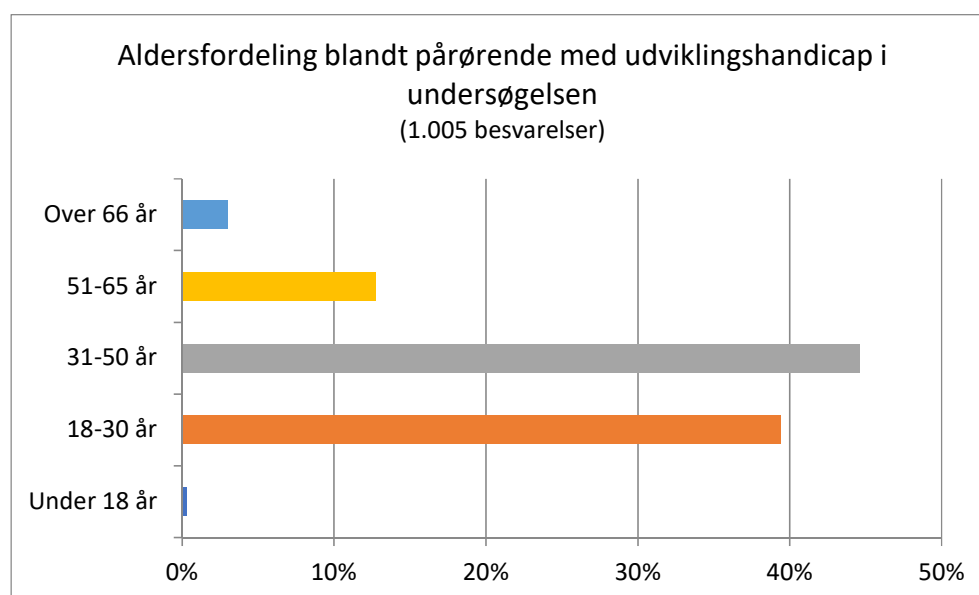
Bilag 2: Om undersøgelsen

Undersøgelsen er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse blandt pårørende til voksne med udviklingshandicap i botilbud. Respondenterne er kontaktet via Levs medlemskartotek, modtagere af Levs nyhedsbrev samt via Levs Facebookside. Skemaet havde i alt 19 spørgsmål, der dels skulle belyse en række baggrundforhold, dels vilkårene for ledsagelse uden for botilbuddet.

Undersøgelsen er gennemført henover de første to uger af oktober måned 2020. I alt 1.079 har i denne periode besvaret spørgeskemaet. Der er helt overvejende tale om forældre til en voksen med udviklingshandicap (82 pct.) og om søskende (12 pct.).

Der er besvarelser fra pårørende i samtlige af landets kommuner bortset fra Fanø, Langeland, Læsø, Solrød og Vallensbæk. Aldersfordelingen blandt de mennesker med udviklingshandicap, som besvarelserne vedrører er, som det fremgår af nedenstående figur, kendetegnet ved en overvægt af voksne mellem 31 og 50 år, og relativt få over 51. Den lave repræsentation af ældre mennesker med udviklingshandicap, skyldes med stor sikkerhed, at der i denne aldersgruppe er en stor andel, som ikke har nogle pårørende.

Figur 8



Det vores vurdering, at resultaterne af undersøgelsen giver et rimeligt dækkende billede af ledsagelses-situationen for voksne med udviklingshandicap i botilbud.

De mere end 1.000 besvarelser, og det forhold, at der foreligger besvarelser fra pårørende i stort set samtlige kommuner, gør, at resultaterne kan tillægges vægt.

Resultaterne kan imidlertid ikke anvendes til entydigt at konstatere det præcise omfang af de udfordringer, som belyses, i den samlede målgruppe. Der må således antages at være en vis skævhed mellem den samlede målgruppe og respondenterne i denne undersøgelse – især fordi mange voksne med udviklingshandicap slet ikke har pårørende (jf. ovenstående om aldersfordelingen).

Vilkårene for denne sårbare gruppe uden pårørende, er ikke repræsenteret i resultaterne, hvilket må antages at påvirke i retning af, at undersøgelsen tegner et mere positivt billede af mulighederne for ledsagelse end der rent faktisk er tale om. Pårørende udgør således ofte en helt afgørende støtte i forhold til den faktiske opnåelse af borgerens rettigheder, i dette tilfælde retten til ledsagelse uden for botilbuddet.

Andre forhold omkring sammensætningen af respondenterne kan virke modsat, og bidrage til et mindre positivt billede af vilkårene. Det kan således antages, at pårørende, der oplever udfordringer med mulighederne for ledsagelse, er mere tilbøjelige til at ville deltage i undersøgelsen og udfyldes skemaet.