

Retssikkerhed for børn, der hjemmetræner

Synliggørelse af den strukturelle, retssikkerhedsmæssige og politiske virkelighed for de børn, der hjemmetræner i 2021 og deres forældre.





Embedsværket arbejder med retssikkerhed som grundlag for juridisk ledelsesrådgivning for kommuner og NGO'er på det socialretlige område. Embedsværket drives af partner Sanne Møller, der i 17 år har arbejdet med retssikkerhed for udsatte borgere i og uden for kommunerne, som advokat for borgere, som chefjurist i Københavns Kommunes Socialforvaltning og som juridisk ledelsesrådgiver, debattør og underviser.

Publikationen kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Med udgangspunkt i en delanbefaling i rapporten om "Retssikkerhed for udsatte borgere", som Embedsværket udgav i samarbejde med Advokatsamfundet¹ i juni 2020, har foreningen Hjernebarnet bedt om en gennemgang af de særlige forhold, der gælder for forældre og børn, der hjemmetræner i henhold til servicelovens § 32a.

Forældre, der hjemmetræner deres barn, udgør en minoritet af forældre til børn med handicap, og hjemmetræningsordningen var af politikerne tænkt som en spydspids for at etablere ny viden og udvikle nye metoder, men også som et positivt tilvalg for forældre, der ønskede at tage initiativet og ansvaret for deres børns hverdag, og dermed for at kunne få et familieliv til at hænge sammen – på trods af de vanskeligheder, som et barns handicap også indebærer.

I forarbejderne til den oprindelige hjemmetræningsordning fra 2008 lyder det:

"Børn og unge med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne får bedre muligheder for udvikling og trivsel, når forældre og eventuelt barnet/den unge får mulighed for at blive aktivt inddraget i indsatsen. Internationale studier inden for børneområdet viser, at inddragelse af forældre og børn som aktive partnere i rehabiliteringsprocessen øger både brugertilfredsheden og behandlingseffekten. Forældrene udgør med det kendskab, de har til deres børn, en ressource, der kan forbedre den offentlige indsats, hvis de inddrages og involveres heri."

Denne rapport har til formål at afdække og synliggøre den strukturelle, retssikkerhedsmæssige og politiske virkelighed for de børn, der hjemmetrænes i 2021 og deres forældre. Rapporten ønsker at sætte fokus på omstændigheder, der modarbejder at hjemmetræning kan fungere, som forudsat af Folketingets politikere og stillet forældrene til de berørte børn i udsigt.

Rapporten er baseret på offentligt tilgængeligt materiale om hjemmetræning, herunder Ankestyrelsens gennemgang af området fra 2019, tal og statistik fra Ankestyrelsen og Danmarks Statistik, aktindsigtsspørgsmål, forarbejder til lov og ændringslove samt Hjernebarnets medlemsundersøgelse fra 2021. Analyser og konklusioner er alene mine.

Sanne Møller,
Embedsværket, oktober 2021

Indhold

Resume og anbefalinger	7
Anbefalinger	7
Retssikkerheden i tal for hjemmetrænende familier	8
Baggrund	8
De familier, der klager får ret	8
Konklusion	9
Virkeligheden modarbejder visionen for hjemmetræning	12
Baggrund	12
Ulige adgang til hjemmetræning og nogle skubbes ud	13
Lokal erfaring med hjemmetræning mangler	13
Konklusion	14
Fraværet af retssikkerhed påvirker forældrene	16
Baggrund	16
Forældrene udøver selv censur	16
Kommunal uvilje og manglende tilsyn præger familierne	17
Manglende vilje	17
Manglende handlinger	17
Konklusion	18
Barnets rettigheder krænkes af "normal" sagsbehandling	20
Baggrund	20
Børn med handicap vokser også ...	20
Børnekonventionen udfordres af sagsbehandlingstider	20
Konklusion	21
Henvisninger	21





Resume og anbefalinger

Denne rapport undersøger, hvordan retssikkerheden er for børn der hjemmetrænes og deres familier. Der påpeges alvorlige svigt i det politiske tilsyn med hjemmetræningsordningen, og det findes, at udtalt og dokumenteret uvilje mod hjemmetræningsordningen, i de kommuner, der skal administrere lovgivningen, har ført til omgørelsesprocenter, der er højere end noget andet set i dansk socialret.

Rapporten dokumenterer at:

- Ankestyrelsen har undladt at synliggøre over for minister og Folketingets Socialudvalg, at de havde afdækket fejl i 89 % af klagesager om ansøgning om hjemmetræning, således at en evaluering af området giver et misvisende billede af retstilstanden.
- Folketinget Socialudvalg er ikke blevet indkaldt til drøftelse af en bestilt evaluering af tidligere lovændringer, selvom den har været færdig i 2½ år. Rapporten afdækker blandt andet data om en markant højere fejlrate end noget andet område, kommunal modvilje og fravær af vejledning.
- Kommunal uvilje mod hjemmetræningsbestemmelsen afspejles i afgørelser og (manglende) vejledning, ved fravær af tilsyn i konkrete sager og i udtalelser fra kommunerne. Uviljen betyder at nogle forældre selv må lægge ud for bevilget hjælp, eller bliver presset til ikke at søge ydelser, de er berettiget til.
- Administrationen af hjemmetræning er så dysfunktionel, og sagsbehandlingstiden så lang, at børnenes udvikling er alvorlig truet. Det er i strid med Børnekonventionen. Det er Folketinget der er ansvarlig for at sikre, at rammerne for hjælp og støtte til børn med handicap er til stede. Ikke kun i teorien, men i praksis.

Anbefalinger

Forældre til børn med handicap får i praksis ikke vejledning fra det offentlige om hjemmetræning, herunder kan man kun i de færreste kommuner læse om hjemmetræning på kommunens hjemmeside. Det giver en ulighed i adgangen til at vælge hjemmetræning, der ikke er forenelig med lovens formål. I nogle tilfælde ses kommunens uvilje mod hjemmetræning i den vejledning der gives. Det er ikke lovligt.

Det anbefales at: Der oprettes én central offentlig rådgivning om reglerne og mulighederne i hjemmetræning, som kommunerne kan henvise til. Det vil sikre ensartet, korrekt og tilgængelig vejledning for forældrene.

Klagesagerne afdækker at sagsbehandlingen af sager om hjemmetræning landsdækkende er af så urimelig ringe kvalitet, at der reelt slet ikke er tale om retssikkerhed. Efter 13 år med samme billede, er det rimeligt at konkludere, at kommunerne ikke har ønsket eller evnet at løse opgaven omkring hjemmetræning. Det kan blive et spørgsmål om ministeransvar, hvis der ikke handles på denne viden.

Det anbefales at: Samle sagsbehandlingen (godkendelse og opfølgning) af hjemmetræningssager i én national eller flere regionale enheder, hvorved der kan etableres et egentligt fagligt vidensniveau om hjemmetræning. Det vil forkorte sagsbehandlingstiderne og på sigt reducere antallet af klagesager og antallet af sagsbehandlere, der skal kunne bruge reglerne.

Den nuværende opbygning i hjemmetræningsordningen kræver mange delafgørelser. Det betyder dels at forældrene er konstant "sagsbehandlet". Det er tidskrævende og modarbejder tankegangen bag hjemmetræning, nemlig at styrke børnenes mulighed for at kunne udvikle sig, ved at der sker en løbende tilpasning af træningen.

Det anbefales at: Det undersøges hvordan antallet af delafgørelser i forbindelse med den løbende tilpasning kan begrænses. Eventuelt således at der i højere grad gives autonomi inden for en godkendt økonomisk ramme til at udskifte delelementer, så kun metodeskift eller meget dyre redskaber skal godkendes ved selvstændig afgørelse. Dette vil samtidig reducere antallet af afgørelser og klager og dermed frigøre tid hos sagsbehandler og i Ankestyrelsen.

Retssikkerheden i tal for hjemmetrænende familier

- 2 ud af 3 klager over kommunernes afgørelser på hjemmetræningsområdet omgøres af Ankestyrelsen.
- Andelen af omgjorte klagesager om hjemmetræning har konstant været markant højere end gennemsnittet for hele handicapområdet.
- 17 ud af 19 sager om godkendelse af hjemmetræning i årene 2016-18 blev hjemvist eller ændret.
- 288 børn hjemmetrænes i 2021. Det udgør under 1% af børn med handicap i Danmark, men tallet er stigende.

Baggrund

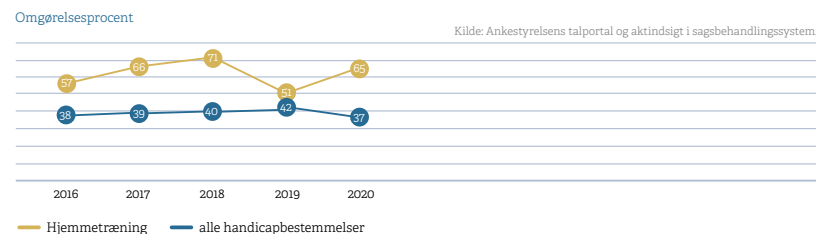
I Danmark modtager ca. 30.000 børn som følge af handicap hjælp efter serviceloven⁴¹. Af disse bliver ifølge Danmarks Statistik 288 hjemmetrænede i 2020. Særligt kendetegnende for børn, der hjemmetrænes, er, at de har en "betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne" og altså er blandt de mest sårbare borgere. Hvad hjemmetræning er, uddybes i bilag 1.

Ankestyrelsen opgør hvert år en statistik over udfaldet af behandlingen af klagesager på hele handicapområdet, herunder tallet for "omgjorte sager". En omgjort sag er en ophævet, ændret eller hjemvist afgørelse. I ophævede og ændrede sager har kommunen truffet en forkert afgørelse ved at anvendt de materielle regler forkert. En hjemvist sag dækker oftest over, at kommunen har truffet en afgørelse på en forkert måde, fx ved anvendelse af for få eller forkerte oplysninger eller uden at iagttage de retssikkerhedsregler, der sikrer at forældre og børn bliver hørt, at oplysninger bliver inddraget på en saglig måde og afvejet mod hinanden på en lovlig måde.

Hele handicapområdet er præget af mange omgjorte sager. Der henvises til Advokatsamfundets rapport "Retssikkerhed for udsatte borgere" fra 2020.

Historisk set er omgørelsesprocenten endnu dårligere i afgørelser, der vedrører hjemmetræning. Der har konstant været mellem 10 og 31%-point flere fejl i hjemmetræningssager. Det gør hjemmetræningsområdet til det handicapområde der har flest omgjorte sager.

Kun i 1/3 af sagerne har kommunerne truffet lovligt afgørelser.



De familier, der klager får ret

Hjemmetræning består af en række forskellige ydelser, og derfor knytter en klagesag sig ofte også til en række delafgørelser. Mest kritisk er naturligvis selve retten til at hjemmetrænes, men dernæst kan der opstå uenighed om træningsredskaber, behovet for kurser, supervision og hjælpere, og helt afgørende for familiens økonomi: Udmålingen af tabt arbejdsfortjeneste.

Ankestyrelsen gennemgik i 2019 45 hjemmetræningssager med i alt 63 delafgørelser i forbindelse med en evaluering af en tidligere lovændring.⁴²

	Stadfæstet	Ændret	Hjemvist	Sager i alt	Omgørelsesprocent
Godkendelse/ophør af ordning	2	7	10	19	89%
Hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste	1	3	3	7	86%
Støtte til træning i form af træningsredskaber	4	0	4	8	50%
Støtte til træning i form af kurser	0	1	3	4	100%
Støtte til træning i form af hjælpere	3	1	1	5	40%
Omfang af godkendt hjemmetræning og supervision	0	0	1	1	100%
Anden terapi ud over hjemmetræningen	0	0	2	2	100%
Dækning af udgifter efter § 32a (løn til hjælpere, kørsel, overnatning ifm. kurser)	4	2	5	11	64%
Andet	1	2	3	6	83%
I alt	15	16	32	63	76%

Ankestyrelsen beregnede i deres rapport ikke omgørelsesprocenten i de enkelte tilfælde, hvilket beklageligvis slørede, at der er tale om bekymrende høje fejlprocenter. Ankestyrelsen skriver i rapporten:

"De gennemgåede sager giver et indblik i området, men kan ikke betragtes som et repræsentativt udsnit af alle sager om hjemmetræning. Det skyldes blandt andet, at der alene er tale om sager, der er blevet påklaget til Ankestyrelsen, og hvor der derfor er uenighed mellem kommunen og forældrene om afgørelsen"

Ankestyrelsen konkluderede endvidere at:

"På den baggrund er der ikke grundlag for at drage konklusioner vedrørende sammenhængen mellem klagens emne og afgørelsens udfald. Det skyldes overvejende, at datagrundlaget er meget spinkelt."

De 45 sager er afgjort i kommunerne i perioden 1. juli 2016 til 1. juli 2018. Ankestyrelsens vurdering af "repræsentativ" er besynderlig. At de er "påklagede" gør dem netop sammenlignelige med de almindelige omgørelsestal, der også beregnes af de påklagede sager. At datagrundlaget vurderes som spinkelt er også påfaldende. De 45 sager udgør halvdelen af de hjemmetræningssager, som Ankestyrelsen afgjorde i den samme periode – altså en meget stor andel. Det kan også undre, at Ankestyrelsen ikke valgte en anden metode, hvis datagrundlaget virkelig var så dårligt.

Der ses også en ganske tydelig sammenhæng mellem emne og udfald – ikke mindst for "godkendelse/ophør af hjemmetræning" er det ret tydeligt, at kun meget få kommuner tilsyneladende har forstået at anvende lovgivningen korrekt, og Ankestyrelsens konklusion er derfor misvisende.

Det skal bemærkes, at der i 2018 fandtes 245 familier der hjemmetrænede, og de 45 unikke sager derfor - uanset periodisering udgør næsten 20% af de mulige modtagere.

Hjemmetræning af børn og unge (hele landet)

	2016	2017	2018	2019	2020
Antal	229	219	245	258	288

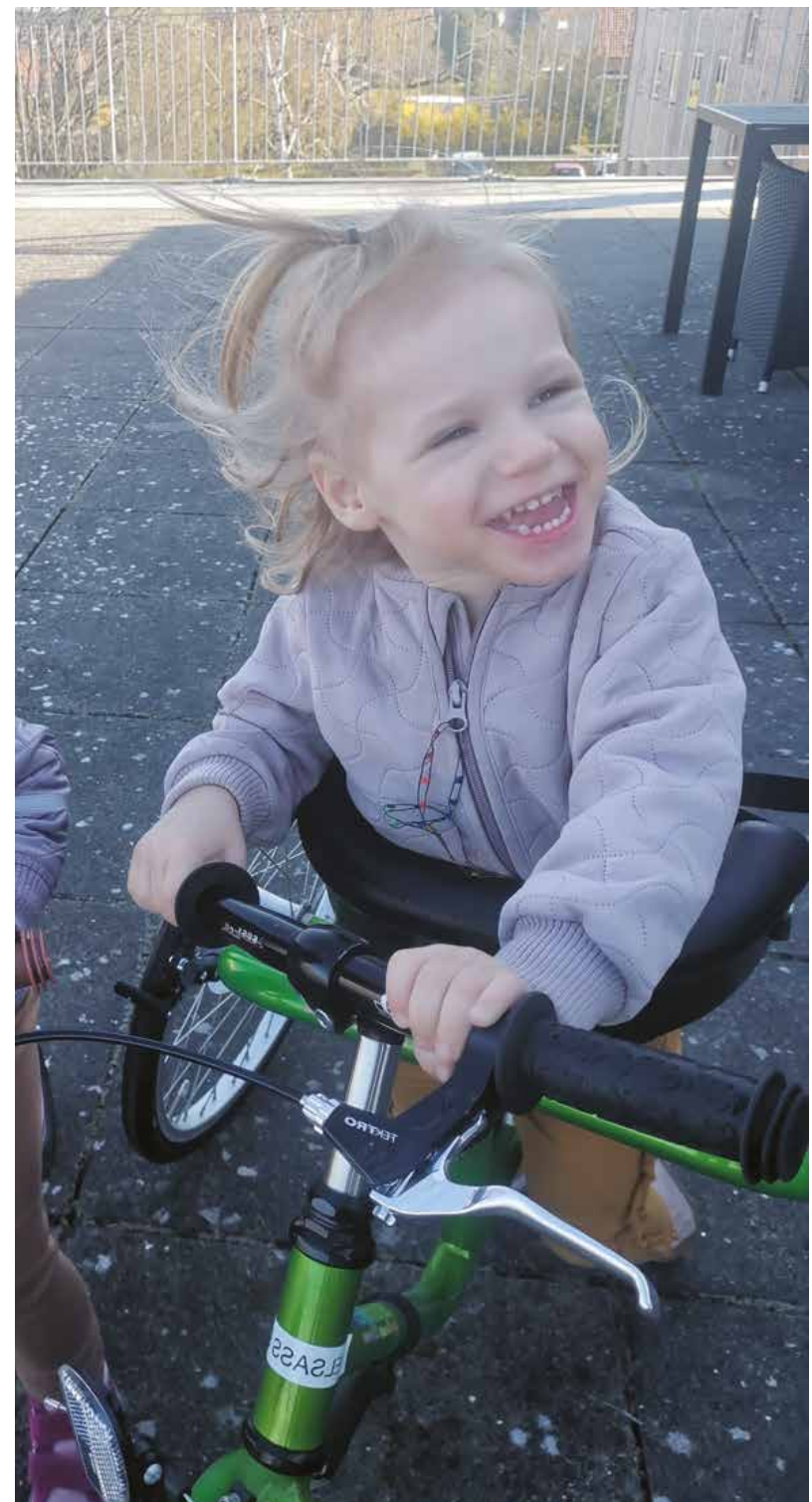
Kilde: Danmarks Statistik

Forkerte afgørelser betyder at sårbare børn, med omfattende behov har fået utilstrækkelig eller slet ingen hjælp i det ½-1½ år, som sagen behandles. Viden om at så godt som ingen ansøgninger om hjemmetræning behandles korrekt kunne i sig selv begrunde en henvendelse til det Kommunale Tilsyn om nærmere undersøgelse, og bør i det mindste høre under emner, som man tydeligt bør orientere den ansvarlige minister om.

Konklusion

Borgere, der søger om hjemmetræning, modtager i langt højere grad end andre borgere, der søger om andre handicapydelse, forkerte afgørelser. Ankestyrelsen har løbende opgjort dette i de generelle statistikker og har i en grundig rapport dokumenteret et omfang af fejl, der formentlig næppe er set noget andet sted i dansk forvaltningsret.

Ankestyrelsens Delrapport 1 undersøger et meget stort udsnit af samtlige klagesager og familier, og giver en meget tydelig information om (fraværet af) forståelsen af lovgivningen. Uanset at afdækning af omgørelsesprocenter ikke var delrapportens hovedformål, er der tale om et alvorligt svigt fra Ankestyrelsen, når information herom ikke gives videre til Socialministeriet, og derfor heller ikke til Folketingets Socialudvalg, som har bedt om undersøgelsen. Ankestyrelsen har oplyst, at de ikke har orienteret Socialministeriet om omgørelsesprocenter udover hvad der fremgår af rapport 1 på side 41.



Virkeligheden modarbejder visionen for hjemmetræning

- 20-25 kommuner i Danmark har ikke familier der hjemmetræner, og dermed heller ikke erfaring med sagsbehandlingen af hjemmetræningssager.
- Kun 5 kommuner har mere end 2 klagesager om året.
- Evalueringen, der skulle vise om intentionen i loven er ført ud i livet, blev forsinket i 8 år, og er efter 2½ år stadig ikke blevet politisk behandlet.

Baggrund

Hjemmetræning er efter forarbejderne og forligskredsens intention tænkt som et fleksibelt og eksperimenterende alternativ til de eksisterende særlige dag- og skoletilbud for børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Fra forarbejderne fra 2008 kan læses at

"Formålet med forslaget er at give børn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne bedre mulighed for udvikling og trivsel ved at inddrage forældrene mere aktivt i træningsindsatsen. Det er derfor målet, at 80 pct. af alle forældrene inden for en fireårig periode oplever, at de er inddraget i processen med udredning af barnet, og at 80 pct. af de forældre, der ønsker at hjemmetræne, oplever, at de reelt kan vælge at træne deres barn i hjemmet."

Loven forudsatte en evaluering af loven i 2011, der skulle afgøre om målet om 80% tilfredshed mv. var opnået. Evalueringen blev aldrig gennemført, men i stedet udskudt til 2015 og siden 2019. Fra forarbejderne til lovændringen i 2016 fremgår at "Aftalepartierne er enige om"

"at der i dag er udfordringer med de kommunale sagsbehandlingstider, og at kommunalbestyrelsen bør have særligt fokus på at sikre en hurtig sagsbehandling".

Og

"om vigtigheden af, at de kommunale sagsbehandlere har et godt kendskab til reglerne og er opmærksomme på at informere forældrene om muligheden for at hjemmetræne."

Ankestyrelsen undersøgte i 2019 i forbindelse med evalueringen af 2016-lovændringen, hvordan samarbejdet med de kommunale forvaltninger blev oplevet af familierne, og hvilke udfordringer de kommunale myndigheder oplevede. Af evalueringen fremgår:

- At "de fleste" kommuner ikke oplyser om hjemmetræning på deres hjemmeside.
- At 79 ud af 94 kommuner havde eller havde haft sager om hjemmetræning.
- 21 ud af 70 kommuner oplever et bedre forældresamarbejde som følge af lovændringen.
- Forældrene rapporterer ingen nævneværdige ændringer i samarbejdet med kommunen.

Foreningen Hjernebarnet iværksatte selv en medlemsundersøgelse i 2019 og 2021 med interviews af 130 familier, dvs. næsten halvdelen af samtlige modtagere af hjemmetræning. Der er et stort sammenfald i udsagn i Ankestyrelsens interviews med forældre og i medlemsundersøgelsen. Af medlemsundersøgelsen fremgår¹⁾ at

- 3% har modtaget deres primære vejledning om hjemmetræning fra kommunen.
- 65% oplever at hjemmetræning ikke sidestilles med kommunens andre tilbud.
- 29% er blevet frarådet at hjemmetræne.
- 45% opfatter samarbejdet med kommunen som overvejende eller meget negativt.

Men også at

- 95% oplyser, at det er familien selv der sætter målene for hjemmetræningen.
- 90% oplever et barn i trivsel.
- 84% at hjemmetræning er meningssskabende.
- 90% at træning giver ejerskab til barnets udvikling.
- Kun 9% hjemmetrænende familier er skilt.

Det er således lykkedes at skabe mange af de ønskede fordele i familierne, men ikke i samarbejdet med kommunen. Der er også temmelig sandsynligt, at der findes en gruppe af forældre, som har ønsket at hjemmetræne, men som aldrig har fået muligheden, er blevet talt fra det eller har givet op undervejs, og at det således kun er de mest vedholdende forældre der faktisk hjemmetræner.

Ulige adgang til hjemmetræning og nogle skubbes ud

Lige adgang til sociale rettigheder er et grundprincip i dansk sociallovgivning. Hjemmetræning har derfor fra starten været særlig, da det ikke kun bevilges på baggrund af barnets behov, men også på forældrenes evne til at faktisk at tilrettelægge og gennemføre den planlagte hjemmetræning. Den begrænsning skyldes, at man som ansvarlig myndighed er nødt til at sikre sig, at barnet faktisk får den nødvendige træning og hjælp til udvikling, således at barnet ikke stilles dårligere, end børn i andre offentlige tilbud.

Der er derimod ingen krav om at familien skal være økonomisk ressourcestærk. Det er derfor bekymrende, at der af Foreningen Hjernebarnets medlemsundersøgelse kan udledes at

- 16% skal selv lægge ud for bevilgede udgifter (årligt op til kr. 560.000) og får først pengene retur når kommunen har gennemgået og godkendt udgiften.
- 21% føler sig nødsaget til selv at betale i ansøgningsperioden (1-16 måneder).
- 19% af familierne oplyser, at de har måtte opgive at gennemføre planlagt træning, fordi de ikke har råd til at lægge ud til materialer, redskaber eller hjælperlønninger.
- 12% af familierne har benyttet advokat for at få behandlet deres sag rigtigt.
- 12% har haft brug for at involvere lokale politikere, for at få ændringer i hjemmetræningen godkendt.
- 79% af forældrene bruger deres familiefritid til at udarbejde dokumentation af metode og fremskridt, udarbejdelse af budget, ansøgning om ændringer og forberedelse af tilsyn som er en del af hjemmetræningen, da kommunen ikke udmåler tabt arbejdsfortjeneste/tid til disse opgaver.

Der findes altså reelle økonomiske begrænsninger, der kan påvirke både hvilke familier, der tør søge om en hjemmetræningsordning, men også hvem der faktisk har råd til at blive i den. Flere af ovenstående problemer blev søgt løst med lovændringen i 2016, herunder mulighed for løbende acontobetaling. Dette benyttes dog kun i et fåtal af kommunerne.

Det er bekymrende, at der er betydelige økonomiske krav, som ikke har noget at gøre med barnets behov, eller forældrenes evne og vilje til at gennemføre hjemmetræning. Det betyder i praksis også at børn i ikke økonomisk velstillede familier kan blive afskåret fra hjemmetræning, selvom det er familiens ønske at hjemmetræne.

Lokal erfaring med hjemmetræning mangler

Antallet af familier, der hjemmetræner eller ønsker at hjemmetræne, er, som det fremgår af Ankestyrelsens delrapport 2, ikke jævnt fordelt over landet. Der indgives årligt mellem 50 og 80 klager om hjemmetræning. Fordelingen af disse klager viser 25 kommuner ikke har haft en eneste klagesag om hjemmetræning de seneste fem år, og kun 5 kommuner har haft mere end 10 klagesager på fem år.

2016-2020 sagsantal i alt/kommune

	0 sager	1-5 sager	6-10 sager	10+ sager
Antal kommuner	25	54	13	5

Kilde: Ankestyrelsens talportal

Det lave antal sager – og afledte klagesager - forstærker den største trussel mod hjemmetræningsfamilierne, nemlig at det er svært for kommunerne at opnå og vedligeholde viden om god sagsbehandling af sager om hjemmetræning.

Samlet set øger det begrænsede antal børn, og den begrænsede viden, risikoen for, at der ikke bliver vejledt behørigt om muligheden for hjemmetræning. Det er formentlig også dette fravær af viden, der kommer til udtryk i de høje fejlprocenter. Særligt grelt står det til for ny-ansøgninger, hvor 17 ud af 19 klagesager gav forældrene ret. Det er rimeligt at antage, at manglende kendskab til kriterierne for hjemmetræning kan være medvirkende årsag til at kommunernes fejl ved afgørelser om målgruppevurdering og metodevalg.

Man kan tale om at den viden, som findes om hjemmetræning i kommunerne er smurt for tyndt ud. Det giver et fagligt utilfredsstillende resultat for både borgere og medarbejdere.

Også for kommunerne er det uhensigtsmæssigt og dyrt, at man skal oparbejde og vedligeholde viden om lovgivning, der kun sjældent kommer i anvendelse. I princippet bør der findes mindst 98 sagsbehandlere i Danmark med kurant kendskab til hjemmetræningsreglerne. 25 af disse sagsbehandlere kommer aldrig i "aktion".

Konklusion

Der rapporteres fra både kommune og forældre om et samarbejde og en tillid, der ligger overordentligt langt fra ambitionen med hjemmetræning.

Kombinationen af en meget lille målgruppe, en lovgivning, der adskiller sig markant fra andre sociale ydelser og en administration der er fordelt på 98 kommuner, udgør en høj risiko for fejlbehandling.

Når der samtidig kan konstateres, et for danske forhold, abnormt højt fejlniveau i forvaltningsafgørelserne, ses at risikoen er realiseret, og det for en meget udsat målgruppe. Der er reelt tale om en "failed administration" situation. Der er ikke længere sammenhæng mellem de rettigheder, som Folketinget har givet borgerne i loven, og den måde de administreres på i virkeligheden. Det er altså ikke længere politikernes lovgivning, der regulerer området, men tilfældigheder. Nogle få kommuner gør det godt – de fleste gør ikke. Det er uforeneligt med almindelige retsstatsprincipper at lade en sådan tilstand fortsætte.

Borgere, der er afhængige af hjælp fra det offentlige, er i et ulige magtforhold til deres sagsbehandler.



Fraværet af retssikkerhed påvirker forældrene

- Der er tydelige tegn på at forældre der hjemmetræner udøver selvcensur som følge af erfaringer med forkert, grænseoverskridende eller udmattende sagsbehandling.
- 19% af alle familier med hjemmetræning har aktuelt mindst en klagesag i Ankestyrelsen – den højeste andel overhovedet på socialområdet.
- 31% af forældrene har oplevet grænseoverskridende spørgsmål fra kommunen – 10% har oplevet trusler mod hjemmetræningen ved ansøgning om aflastning.
- Der er omfattende eksempler på åbenbare lovovertrædelser, der kan henføres til modvilje mod hjemmetræningsordningen.
- Kommunerne undlader lovpligtige tilsyn i 42 % af sagerne.

Baggrund

Det fremgår af Advokatsamfundets rapport om "Retssikkerhed for udsatte borgere" fra 2020, at 19% af familier med en hjemmetræningsordning havde (mindst) en klagesag i Ankestyrelsen i 2018. Til sammenligning er dette tal på langt de fleste handicaprelaterede ydelser til voksne mellem 1 og 3%.

Det er en belastning for en borger at have en sag til behandling hos en kommune eller i Ankestyrelsen. Det er naturligvis nødvendigt at sager behandles og at nogle prøves, men sagsbehandlingstiden har ingen positiv værdi for de forældre, der venter, eller for det barn, hvis udvikling ikke fremmes i ventetiden.

Borgere, der er afhængige af hjælp fra det offentlige, er i et ulige magtforhold til deres sagsbehandler. Det er ødelæggende for forældrenes tillid til kommunen og sagsbehandleren, når kommunen ikke overholder de retssikkerhedsmæssige spilleregler i form af partshøring, inddragelse, afgørelse, afvejning, der skal sikre lovlige afgørelser. Det er problematisk at kommunen udtrykker sig på en måde, som viser at de enten ikke forstår eller ikke ønsker at støtte forældrenes ønske om en hjemmetræningsordning.

De meget høje fejlprocenter vidner om kommunerne sætter magt bag uviljen i en meget stor del af sagerne.

Forældrene udøver selvcensur

Af Foreningen Hjernebarnets medlemsundersøgelser ses omfattende tegn på at den manglende tillid til forvaltningen ændrer forældrenes adfærd på en uhensigtsmæssig måde:

- "Vi har aktivt valgt ikke at søge andre metoder grundet manglende overskud til at skulle hele møllen igennem igen med myndighed, §50 mm og har derfor valgt selv at betale for andre metoder."
- 74% oplyser at de har valgt at betale selv for at slippe for ansøgningsprocessen
- 81% har undladt at fortælle kommunen om oplevelser mm, fordi de frygtede for, hvordan det ville blive brugt imod dem og hjemmetræningsordningen^{vi}

Når forældre vælger at betale selv, fortæller det, at de har følt at hjælpen var bydende nødvendig for at sikre deres handicappede barns udvikling. Det fører naturligt til to spørgsmål:

- 1) Hvordan stiller det børn i familier med mindre økonomisk råderum – får de så ikke den rette hjælp i rette tid? Eller må de helt lade være med at hjemmetræne?
- 2) Når familiens penge bruges på barnet med handicap, hvordan stiller det så søskende, og hvordan sikres tid og overskud til at være familie, hvis der skal skaffes flere penge?

Det er ikke overraskende at borgere, der har set at kommunen træffer ulovlige og/eller forkerte afgørelser, mister tilliden til sagsbehandleren, til kommunens velvilje og til at systemet virker.

Når det ses at forældrene indretter sig på at "administrationen" af ordningen ikke virker, er der en reel risiko for en dekolpling mellem hjemmetræningen, som Folketinget tror den eksisterer, og den virkelighed, som borger og kommune lever i. Det kan give mørketal i statistikkerne i form af

- Misvisende antal hjemmetræningssager, fordi forældre/børn er blevet afskrækket/frarådet overhovedet at ansøge om hjemmetræning.
- Misvisende udgifter, fordi forældre selv afholder udgifter, som de har ret til at få dækket.
- Manglende udnyttelse af børnenes potentialer, fordi nogle ikke får tilbudt det mest egnede redskab, fordi forældrene opgiver at søge eller ikke har råd til selv at betale.
- Forsinket udvikling af børnene, fordi de nødvendige redskaber, ikke bevilges eller bevilges for sent.
- Hjemmetræningsordninger, der giver gode resultater, men som ikke er et resultat af bevillingen, ellers.

Intet af dette er hensigtsmæssigt. Hverken i forhold til formålet med lovgivningen eller ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv.

Kommunal uvilje og manglende tilsyn præger familierne

Manglende vilje

Af medlemsundersøgelsen ses flere eksempler på kommunal praksis, der er åbenlyst i strid med klare regler eller princip afgørelser, og hvor kommunerne vanskeligt kan påberåbe sig, at det er hjemmetræningslovgivningen, der er vanskelig at forstå:

- Har fået afslag på "alt under et års varighed, da man så ikke kan måle indsatsen"
- "Har fået afslag på X da jeg søgte om Y"
- "De har bare stoppet betalingen"
- "Sagsbehandler oplyser at det er ikke kommunens praksis" [at bevilge hjemmetræning]
- "Sagsbehandler mente det var det samme om jeg gik hjemme på fuld tabt arbejdsfortjeneste eller om jeg hjemmetrænede"
- Blev af den faglige leder af PPR mødt med det ordrette citat "hjemmetræning er jo sådan noget med mishandling af børn, og man kan ikke træne et handicap væk".

Oversat til juridiske termer, er der tale om "skøn under regel", magtfordrejning, retsfølge uden afgørelse og mangelfuld vejledning.

I Ankestyrelsens delrapport 2^{viii} angiver Odense og Københavns Kommuner, at de synes det er et "etisk dilemma" at bevilge i henhold til hjemmetræningslovgivningen, fordi det betyder at børn der hjemmetrænes, får ganske betydelige ressourcer.

Børn, der hjemmetrænes, er i vid udstrækning børn, der under alle omstændigheder havde krævet betydelige ressourcer. Det er bekymrende, at kommunerne efter 13 år stadig har en indbygget modvilje mod at sikre Folketingets ønske om at se forældrene som "en ressource, der kan forbedre den offentlige indsats, hvis de inddrages og involveres heri". Og ikke mindre bekymrende er det, at det er så udtalt, selv hos to af de kommuner, der har flest sager om hjemmetræning.

Disse observationer skal læses i forlængelse af skiftende socialministres kommunikation til kommunerne om netop denne uvilje. Således skrev daværende minister Mai Mercado i hyrdebrev fra maj 2017^{ix}, hvoraf det fremgår:

På den baggrund skal jeg erindre om, at Folketinget med vedtagelsen af lovforslaget om revisionen af hjemmetræningsreglerne i foråret 2016 gav sin enstemmige opbakning til, at hjemmetræningsordningen skal fortsætte som et reelt alternativ til de kommunale tilbud til målgruppen.

Jeg skal derfor indskærpe min og Folketingets klare politiske forventning om, at alle landets kommuner forvalter reglerne om hjemmetræning loyalt, herunder sikrer en hurtig og effektiv sagsbehandling og et godt samarbejde med de forældre, som ønsker at benytte muligheden for at hjemmetræne deres børn efter servicelovens § 32 a.

Netop derfor er afdækning af og fokus på fortsat modstand i kommunerne ved Ankestyrelsens undersøgelse i 2018 relevant. "Uvilje"-problematikken berøres imidlertid kun let i Ankestyrelsens rapport, og der konkluderes ikke på om det påvirker samarbejdet, afgørelsernes rigtighed eller forældrenes retssikkerhed.

Manglende handlinger

Det påhviler kommunen at føre tilsyn med hjemmetræningsordningen. Pligten omfatter to årlige besøg, hvor kommunen skal forholde sig til, om barnets udvikling følger planen med hjemmetræning, om familien fortsat trives, og om forældrene fortsat har ressourcerne til at hjemmetræne. Det er i langt de fleste kommuner også her hjemmetræningen tilpasses for den efterfølgende periode, hvilket ofte betyder at der skal bevilges nye redskaber, ny udbyder, supervision osv.

Det fremgår af medlemsundersøgelsen fra 2021,

- at 42% af familierne har tilsyn færre gange end de to, der er lovpligtige.
- I 8% af familierne har kommunen ikke skrevet den lovpligtige tilsynsrapport.
- I 35% af sagerne er der gået mere end 3 måneder før tilsynsrapporten er blevet sendt til forældrene.

Når kommunerne i så stort omfang undlader at følge behørigt op, fratager de samtidig forældrene mulighed for løbende råd og vejledning, ligesom det vanskeliggør den løbende tilpasning af hjemmetræningen. Endelig betyder det, at kommunens oplysninger er forældede eller ufuldstændige, hvilket er egnet til at påvirke deres vurdering af hvilket behov, barnet aktuelt har.

Konklusion

Der er et sammenfald mellem den kommunalt udtrykte skepsis med hjemmetræningsordningen og den uvilje forældre beskriver at møde. Det er rimeligt at konkludere, at uviljen er egnet til at påvirke kvaliteten af sagsbehandlingen, og at den høje omgørelsesprocent er udtryk for at det faktisk sker.

Uviljen, antallet af fejl og fraværet af retssikkerhed nærmer sig et omfang, hvor der kan tales om tjenstlig for sømmelse. Om ikke for individet, så for kollektivet – altså kommunerne. Det er i hvert fald ikke umiddelbart muligt at forestille sig at det ville gå lige så upåagtet hen, hvis jobcentrene undlod at udbetale hjælp til en bestemt gruppe borgere, fordi de syntes borgeren fik for meget.

Det ser ud til at uvilje i højere grad er årsag til de mange fejl, end vanskeligheder med at forstå lovteksten.

Ministeren, Det Kommunale Tilsyn og Folketinget har pligt til at gribe ind over for et så omfattende systemsvigt. Enten skal kommunerne administrere efter loven, eller også bør området overføres til en anden administrativ enhed, der kan og vil administrere i henhold til loven.

Det ser ud til at uvilje
i højere grad er årsag til de
mange fejl, end vanskeligheder
med at forstå lovteksten.



Barnets rettigheder krænkes af ”normal” sagsbehandling

- Den kommunale sagsbehandlingstid for en sag om hjemmetræning er i 63% af sagerne 6 måneder eller derover, Ankestyrelsens yderligere knap 6 måneder. Hjemvises sagen, går der yderligere tid.
- Barnets udvikling kan ikke repareres af en ”vundet sag” i Ankestyrelsen. Tiden er gået og ydelsen kan ikke efterleveres. Udviklingspotentialet tabt.
- Folketinget er forpligtet til at sikre, at børn med handicap opnår de rettigheder, der gives i Børnekonventionen og i dansk lovgivning.

Baggrund

Der findes ikke en officiel opgørelse over den kommunale sagsbehandlingstid på handicapområdet, og henset til at kun få kommuner oplyser om hjemmetræning på deres hjemmesider, findes der også kun få kommunale ambitioner for sagsbehandlingstiden. Ifølge medlemsundersøgelsen fra 2021 oplyser 32% af forældrene sagsbehandlingstiden til 6 måneder og yderligere 31 % af sagsbehandlingstiden er længere end 6 måneder*.

Hertil kommer, at der forudgående skal laves en børnefaglig undersøgelse, der må tage op til 4 måneder, og at det i 2020 tog 25,7 uger at få en klage om hjemmetræning behandlet i Ankestyrelsen.

Børn med handicap vokser også ...

Mange af de børn der hjemmetrænes, hjemmetrænes fra de er ganske små. 35 % af de børn der hjemmetrænes, er 0-6 år gamle, 50 % er 7-12 år gamle. Det betyder også, at børnene udviklingsmæssigt har behov for løbende tilpasninger i langt højere grad end en voksen med et tilsvarende handicap. Børnene vokser fra deres kørestole, ståstativer, tilpassede cykler osv. Og da børnene udvikler sig som følge af hjemmetræningen, skal der også løbende nye redskaber og metoder, opdateret supervision osv. til, for at forældrene kan opretholde et relevant indhold af hjemmetræningen – fuldstændig som i en specialinstitution.

Den kognitive, motoriske og sociale udvikling, der, som for alle andre børn, sker løbende og i ryk stiller krav til tempo og smidighed, hvis ikke sagsbehandlingen utilsigtet skal bremse barnets udvikling. Ellers lider barnet med handicap yderligere et funktionsevnetab – alene fordi barnet har et handicap. Det betyder at enhver forsinkelse med nødvendig hjælp og støtte er uhensigtsmæssig og bør begrænses.

Sagsbehandlingstider på 6-16 måneder kan udgøre et selvstændigt problem for barnets udvikling, og dermed for barnets rettigheder. Ikke mindst for de små børn, hvor ventetiden udgør store dele af deres levetid.

Børnekonventionen udfordres af sagsbehandlingstider

Danmark tiltrådte i 1991 FN's Børnekonvention, der beskytter barnet i en lang række situationer, og som for en stor dels vedkommende allerede er indarbejdet i mange bestemmelser i dansk ret.

Børn med handicap nyder en selvstændig beskyttelse :

Artikel 23, stk. 2. Deltagerstaterne anerkender det handicappede barns ret til særlig omsorg og skal inden for rammerne af de midler, der er til rådighed, arbejde for at sikre det berettigede barn, og dem, der er ansvarlige for dets omsorg, bistand, hvorom der er indgivet ansøgning og som er rimelig under hensyn til barnets tilstand og til omstændighederne for forældrene eller andre, der passer barnet.

Stk. 3 [hjælpen efter stk. 2 skal...] udformes med henblik på at sikre, at det handicappede barn har fuld adgang til og modtager undervisning, uddannelse, sundhedspleje, revalidering, forberedelse til arbejdslivet og mulighed for fritidsaktiviteter, alt på en måde, der bedst muligt fremmer barnets sociale tilpasning og personlige udvikling, herunder dets kulturelle og åndelige udvikling

Forsinkelse af hjælp vil ramme alle børn med særlige behov – ikke kun dem der hjemmetrænes. Alligevel rammes børn, der hjemmetrænes, i praksis oftere og hårdere end handicappede børn, der modtager anden hjælp. Der er flere delafgørelser, sagsbehandlingstiden er længere og fejlprocenterne højere.

Hvis der kun undtagelsesvist blev givet medhold i Ankestyrelsen, kunne et retssamfund acceptere, at disse få måtte afvente hjælp. Omvendt forholder det sig, når der er dokumenteret omfattende modvilje mod at bevilge den retmæssige hjælp og efterfølgende omfattende fejl i de retsafgørelser, der skulle sikre barnet sin mulighed for udvikling.

Artikel 24, stk. 1 Deltagerstaterne anerkender barnets ret til at nyde den højst opnåelige sundhedstilstand, adgang til sygdomsbehandling og genoprettelse af helbredet. Deltagende stater skal stræbe mod at sikre, at intet barn fratages sin ret til adgang til at opnå sådan behandling og pleje.

Konklusion

Sagsbehandlingen som den foregår i dag, er så langstrakt og forbundet med så stor risiko for en forkert afgørelse, at det udgør en selvstændig trussel mod børnenes udvikling. Et træningsredskab kan efterleveres, men tiden er tabt for barnet og udviklingsmuligheden spildt. Med renters rente – afgørelse efter afgørelse, har dette omfattende betydning for barnets mulighed for udvikling.

Den lange sagsbehandling er tilsyneladende i særlig grad et vilkår for børn der hjemmetrænes. Hvis der også i år er 20% af de 288 børn der hjemmetrænes, som har en sag i Ankestyrelsen, og 70% af disse vil få ret i, at de har fået den forkerte hjælp, så er der i år 40 børn, som ikke har eller vil få mulighed for at udnytte deres (i forvejen begrænsede) potentiale.

Derfor udgør den nuværende administration af hjemmetræningsordningen en selvstændig krænkelse af barnets ret til sundhed og udvikling som den er beskyttet i FN's Børnekonvention artikel 23, 24 og 26 samt i Servicelovens § 1 og 46. Både dem der hjemmetræner på trods af systemet forfatning, og dem der gerne ville have hjemmetrænet, men har opgivet.

Henvisninger

ⁱ Advokatsamfundets udgivelse ”Retssikkerhed for udsatte borgere”, juni 2020

ⁱⁱ Forarbejder til hjemmetræningsbestemmelsen L 154 2007/2008

ⁱⁱⁱ Socialpolitisk redegørelse 2019 s. 165

^{iv} Ankestyrelsens rapport om hjemmetræning marts 2019 del 1 figur 4.5 og 4.7

^v Forarbejder til hjemmetræningsbestemmelsen L 154 2007/2008

^{vi} Hjernebarnets medlemsundersøgelse 2021 s. 10-12 og 40, 54

^{vii} Hjernebarnets medlemsundersøgelse 2021 s. 62

^{viii} Ankestyrelsens delrapport 2 s. 81

^{ix} SKR nr 9548 af 18/05/2017

^x Foreningens Hjernebarnets medlemsundersøgelse 2021 s. 17



