
Februar 2019

Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assi- stance Resumé



ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-366-5

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 BAGGRUND FOR UNDERSØGELSEN	4
Formålet med undersøgelsen	4
KAPITEL 2 VURDERING AF PERSONKREDSEN	7
Anbefalinger til kommunerne	10
KAPITEL 3 TIDSFASTSÆTTELSE OG UDMÅLING AF HJÆLPEN	11
Anbefalinger til kommunerne	14
KAPITEL 4 HELHEDSVURDERING	15
Anbefalinger til kommunerne	17
KAPITEL 5 DE FORMELLE SAGSBEHANDLINGSREGLER	18
Anbefalinger til kommunerne	20
KAPITEL 6 RESULTATER AF SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN	21
Sammenfatning	21

KAPITEL 1

Baggrund for undersøgelsen

Børne- og Socialministeriet har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en praksisundersøgelse af kommunernes anvendelse af reglerne om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA).¹ Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg bad i september 2017 socialministeren om at tage initiativ til en praksisundersøgelse af de nævnte bestemmelser. Desuden har Ankestyrelsens Rådgivende Praksisudvalg ønsket, at vi gennemfører en praksisundersøgelse på området.

Vores behandling af klagesager om kontant tilskud og BPA

I 2017 modtog vi 86 klagesager om kontant tilskud efter servicelovens § 95. Vi stadfæstede 36 afgørelser, hjemviste 36 afgørelser og ændrede eller ophævede 12 afgørelser. Vi afviste eller henviste to af kommunernes afgørelser².

Samme år modtog vi 185 klagesager om BPA efter servicelovens § 96. Vi stadfæstede 105 afgørelser, hjemviste 53 afgørelser og ændrede eller ophævede 14 afgørelser, mens vi afviste eller henviste 13 afgørelser³.

FORMÅLET MED UNDERSØGELSEN

Fælles for både kontant tilskud og BPA er, at bestemmelserne giver borgere i personkredsen en særlig type hjælp i form af en kontant ydelse, som skaber mulighed for fleksibilitet og en helhedsorienteret løsning i forhold til den enkelte borgers behov for hjælp.

Formålet med undersøgelsen er at belyse kommuners praksis for behandling af sager om kontant tilskud og BPA for at afdække, om kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen.

**ANKESTATISTIK-
KEN FOR 2017
OM KONTANT
TILSKUD**

**ANKESTATISTIK-
KEN FOR 2017
OM BPA**

**SÆRLIG TYPE
HJÆLP**

**RIGTIGE
AFGØRELSE?**

¹ Fremadrettet betegner vi borgerstyret personlig assistance som enten "BPA" eller "BPA-ordningen" synonymt for servicelovens § 96, stk. 1.

² De foreløbige opgørelser for 2018 fordeler sig på følgende måde: Vi modtog 94 klagesager. Heraf stadfæstede vi 51 afgørelser, hjemviste 38 afgørelser og ændrede eller ophævede fem afgørelser. Disse tal er dog ikke validerede og er derfor forbundet med en vis usikkerhed.

³ De foreløbige opgørelser for 2018 fordeler sig på følgende måde: Vi modtog 178 klagesager. Heraf stadfæstede vi 125 afgørelser, hjemviste 42 afgørelser og ændrede eller ophævede 11 afgørelser. Disse tal er dog ikke validerede og er derfor forbundet med en vis usikkerhed.

Undersøgelsen har særligt fokus på at afdække personkredsen og kommunernes grundlag for beregning af timerne i de to ordninger. Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg har særligt anmodet om, at vi under afdækning af personkredsspørgsmålet undersøger kommunernes grundlag for vurdering af arbejdslederevnen og grundlaget for kommunernes helhedsvurdering af borgerens samlede situation. I forhold til grundlaget for udmålingen ønsker udvalget, at vi undersøger kommunernes praksis for udmåling af timer generelt i forbindelse med døgndækning og ved opfølgning.

En **praksisundersøgelse** er en undersøgelse af et udvalg af kommunale afgørelser inden for et bestemt emne og lovgrundlag på social-, beskæftigelses- eller det familieretlige område.

En praksisundersøgelse består af en gennemgang af konkrete kommunale afgørelser på et bestemt lovområde. Det vil sige en juridisk vurdering af et udvalg af sager i en række kommuner. I gennemgangen af sagen foretager vi både en formel og en materiel juridisk vurdering. Der er tale om sager, hvor Ankestyrelsen er klageinstans, og hvor afgørelserne, som indgår i undersøgelsen, ikke har været påklaget til Ankestyrelsen.

På baggrund af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse kortlægger undersøgelsen også:

OPLÆRING
ADMINISTRATI-
ONSBIDRAG

OVERVÅGNING

- Om kommunerne tilbyder oplæring i at være arbejdsleder/arbejdsgiver efter § 85 i serviceloven, der omhandler socialpædagogisk støtte, før den frakender støtten, eller før den giver afslag.
- Kommunernes udmåling af administrationsbidrag, herunder størrelsen og hvorvidt der er sket ændringer i bidragets størrelse inden for de seneste år.
- Kommunernes praksis for at dække overvågning, der ikke kan dækkes efter servicelovens § 95.

DE 50 SAGER
FORDELT MELLEM
BEVILLING,
AFSLAG OG
UDMÅLING

Hvilke typer sager har vi gennemgået?

Vi har gennemgået både bevillings- og afslagssager, idet kommunerne har haft vanskeligt ved at finde afslagssager på disse områder, der ikke er påklaget til Ankestyrelsen. Det har været nemmere for kommunerne at finde sager om BPA end at finde sager om kontant tilskud, der levede op til vores kriterier⁴. Derfor indgår der flere sager om BPA i sagsgennemgangen

⁴ Af bilag 5 fremgår de specifikke kriterier for sagsindkaldelsen.

LÆRING I KOMMUNERNE

end om kontant tilskud. Blandt de 14 sager om kontant tilskud er tre bevillingssager, to afslagssager og ni sager om udmåling. Blandt de 36 sager om BPA er der ni bevillingssager, otte afslagssager og 19 sager om udmåling.

Afgrænsning

Formålet med praksisundersøgelsen er at sætte fokus på udfordringer og styrker i udvalgte kommuners sagsbehandling, som vil være vedkommende og genkendelige for de pågældende kommuner og andre kommuner, og som de dermed kan bruge i et læringsøjemed. Tanken er, at kommunale sagsbehandlere kan gå ind og få vejledning om netop det spørgsmål, de arbejder med. Det er ikke muligt ud fra undersøgelsen at udtale sig om, hvorvidt brugen af bestemmelserne er korrekt i alle landets kommuner.

METODE OG DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen er baseret på en kombination af metoder, som kort bliver præsenteret her. Se bilag 1 for yderligere information om undersøgelsens metode.

Gennemgang af 50 sager

Undersøgelsen er baseret på en juridisk gennemgang af 50 sager fra 13 kommuner. Sagerne fordeler sig sådan:

- 14 sager om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere efter servicelovens § 95, stk. 3 og
- 36 sager om borgerstyret personlig assistance efter servicelovens § 96, stk. 1.

Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner

Undersøgelsen er også baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner. 95 kommuner har besvaret spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 97.

Spørgeskemaet handler om kommunernes praksis i forhold til oplæring, udmåling af administrationsbidrag samt dækning af ledsagelse og overvågning, som ikke kan dækkes efter § 95 i serviceloven. Disse spørgsmål kan vi ikke finde svar på ved at gennemgå konkrete sager fra kommunerne.

KAPITEL 2

Vurdering af personkredsen

Vi har set på, om kommunerne i deres vurdering har undersøgt alle betingelserne for at få ret til et kontant tilskud til ansættelse af hjælpere eller borgerstyret personlig assistance.⁵

**BETINGELSERNE
SKAL VÆRE OP-
FYLDT FOR, AT
BORGEREN ER
OMFATTET**

**I 35 SAGER HAR
BORGEREN DEN
ØNSKEDE
FLEKSIBILITET**

**KONTANT
TILSKUD ER EN
LØBENDE YDELSE**

Forfølger formålet med bestemmelserne

Ved vurderingen af betingelserne for at få hjælp i form af kontant tilskud eller BPA skal alle betingelserne i bestemmelserne være opfyldte. Det er derfor væsentligt, at kommunen har fokus på formålet med bestemmelserne.

I 35 ud af 50 sager har kommunen haft fokus på borgerens hjælpebehov, så borgeren får den ønskede fleksibilitet i ordningen. Den mangelfulde hensyntagen til formålet i de resterende 15 sager består typisk i manglende støtte uden for hjemmet og manglende fleksibilitet i ordningen, så borgeren ikke kan tilrettelægge hjælpen efter egne behov og ønsker.

I en sag har kommunen alene lagt vægt på økonomiske kriterier.


Kommunen skal være opmærksom på, at det kontante tilskud er en løbende ydelse, og at hjælpen ikke må tidsbegrænses, så den automatisk standses på et bestemt tidspunkt. Kommunen skal dog løbende foretage opfølgning i sagerne.

Personkredsen

Betingelserne skal være opfyldt for, at borgeren kan være omfattet af ordningen. Ud af de fem sager om kontant tilskud, der omhandler personkredsvurderingen, ville vi have stadfæstet tre afgørelser og hjemvist to sager. Ud af 17 sager om personkredsvurderingen i BPA, drejer ni sager sig om tilkendelse, og otte sager drejer sig om afslag og ophør. Ud af seks sager om afslag ville vi have stadfæstet fire sager og hjemvist to sager. Vi ville have stadfæstet de to sager, hvor kommunen havde standset BPA-ordningen.

Vi kan på baggrund af sagsgennemgangen ikke vurdere, om kommunerne foretager en helhedsvurdering af arbejdslederevnen. Det skyldes, at der kun er to sager, hvor kommunen har vurderet arbejdslederevnen i forbindelse med afslag på BPA-ordningen. I begge sager har borgeren så store kognitive vanskeligheder, at borgeren ikke kan varetage arbejdslederrollen.

⁵ Betingelserne for kontant tilskud fremgår af servicelovens § 95, stk. 3, mens betingelserne for borgerstyret personlig assistance fremgår af servicelovens § 96, stk. 1.


**MANGLENDE OP-
LYSNINGER OM
SIKRING AF
FLEKSIBILITET****VI HAR KUN
KUNNET VURDERE
BEHOVET FOR
HJÆLP INDEN
FOR
ORDNINGERNE**

Vi ville derfor stadfæste kommunens afgørelse, hvis sagerne var påklaget.

Kommunerne bedst til at sikre fleksibilitet i BPA-sager

I flere sager om kontant tilskud er der ikke oplysninger om, hvordan kommunen har sikret fleksibilitet i ordningen, så borgeren fx kan få egne hjælpere til også at udføre hjælpeopgaver udenfor hjemmet. Vi kan derfor ikke vurdere, om der er den fornødne fleksibilitet. Vi bemærker, at der ikke er den samme mulighed for fleksibilitet i kontant tilskud som i BPA. Det skyldes, at kommunen ved vurdering af hjælpen skal tage udgangspunkt i sin kvalitetsstandard for hjælp efter servicelovens §§ 83 og 84. Modsat BPA er der i en kontant tilskudsordning ingen anden hjælp end den, der fremgår af servicelovens §§ 83 og 84.

I enkelte sager om BPA har kommunerne ikke bevilget hjælpen på en sådan måde, at der er fleksibilitet i ordningen. Kommunen har blandt andet ikke ydet tilstrækkelig fleksibilitet, så det er nødvendigt for borgeren jævnlige at søge om ekstra timer.

Helhedsvurdering

Vi har udelukkende kunnet undersøge, om kommunerne inden for ordningerne har foretaget den fornødne helhedsvurdering af borgernes samlede behov for hjælp.

I to afslagssager om kontant tilskud og i fire afslagssager om BPA har det ikke været muligt for os at undersøge, om kommunen har foretaget en tilstrækkelig helhedsvurdering.

EKSEMPEL PÅ AT KOMMUNEN HAR TAGET HENSYN TIL FORMÅLET

Borgeren har diagnosen inkomplet tetraplegi⁶ siden en ulykke midt i 1990'erne og er lam fra brystet og ned. Borgeren er respirationsbruger. Borgeren har et massivt og omfattende hjælpebehov. Derudover er der behov for tilstedeværelse af en hjælper gennem hele døgnet.

Kommunen har derfor vurderet, at borgeren har behov for udmåling af egentlige timer gennem hele døgnet. Rådighedstimer i visse perioder af døgnet er ikke tilstrækkeligt til at dække behovet for hjælp. Borgeren kan ikke benytte nødkald, og kan derfor ikke få den nødvendige hjælp uden en hjælperes tilstedeværelse.

Ankestyrelsens vurdering

Vi vurderer, at kommunen i eksemplet har redegjort for borgerens hjælpebehov gennem hele døgnet. Borgeren har på grund af et massivt og sammensat behov for hjælp også brug for den fleksibilitet, som ordningen giver mulighed for ved at kunne udmåle hjælp til overvågning. Kommunen har konkret vurderet, at borgeren ikke kan være alene, herunder især fordi borgeren ikke kan anvende nødkald. Kommunen udmåler derfor korrekt egentlige hjælpetimer til at dække det nødvendige hjælpebehov.

Vi ville stadfæste afgørelsen, hvis det var en klagesag.

⁶ Tetraplegi er en beskadigelse af rygmarven i halsdelen. Det vil sige i stykket fra lige over øverste nakkehvirvel til lige under 7. nakkehvirvel. En tetraplegiker kan have lammelser i både krop, ben/fødder og arme/hænder. Hvis skaden er inkomplet, er rygmarven ikke helt revet over. Det betyder, at kun dele af kroppen under skadesniveauet er påvirket af skaden, og at lammelsen ikke er total.
Kilde: Rygmarvsskadede i Danmark.

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

Fælles for begge ordninger

- Vær opmærksom på at ordningerne ikke kan tidsbegrænses.
- Tag hensyn til formålet med ordningerne ved personkredsvurderingen.

Kontant tilskud

Fokus på personkredsen

- Vær opmærksom på om borgerens samlede behov for hjælp overstiger 20 timer om ugen – ved også at inddrage hjælp under ophold udenfor hjemmet.
- Afsæt også tid til aflastnings- og afløsningsopgaver ved vurdering af borgerens hjælpebehov

BPA

Fokus på personkredsen

- Vurdér det individuelle behov for en særlig støtte til pleje, overvågning eller ledsagelse, så borgeren kan få den nødvendige fleksibilitet.
 - Vær opmærksom på at borgeren kun er omfattet af BPA-ordningen, når hjælpebehovet ikke kan blive dækket gennem andre bestemmelser i serviceloven.
-

KAPITEL 3

Tidsfastsættelse og udmåling af hjælpen

Disse resultater omhandler om de 38 ud af 50 sager, der kun vedrører udmåling. Her indgår alene sager om tilkendelse, hvor der er udmålt hjælp, foretaget øgning og nedsættelse af hjælp samt fortsat ret til hjælp.

UDMÅLING

Kommunerne er i sager om BPA bedre til konkret at udmåle hjælpen, så borgeren kan få sit behov dækket

Sagsgennemgangen viser, at kommunerne i højere grad foretager en udmåling af hjælpen, som følger regler og vores praksis i sager om BPA end i sager om kontant tilskud. Det skyldes, at kommunerne i større omfang inddrager borgerens egne oplysninger om, hvordan udmålingen af tid vil kunne dække behovet for hjælp. Grunden til, at det ikke altid gør sig gældende i sager om kontant tilskud er, at kommunerne lægger vægt på egne kvalitetsstandarder, uden konkret at undersøge, om de skal fravige disse.

Kommunerne skal også ved udmåling af hjælpen i begge ordninger foretage en konkret vurdering af, om hjælpen kan leveres inden for den afsatte tid, der er bevilget.

Øget fokus på at undersøge borgernes samlede hjælpebehov og forklare udmålingen af hjælp

Sagsgennemgangen viser, at afgørelsen i otte ud af de 12 tilkendelsessager med udmåling gennemgået i dette kapitel om kontant tilskud ikke er i overensstemmelse med regler og vores praksis.

I de sager, hvor afgørelsen ikke er i overensstemmelse med regler og vores praksis, skyldes det primært, at kommunen ikke har begrundet eller forklaret, hvordan den er kommet frem til det fastsatte timetal for udførelsen af de enkelte opgaver.

I de sager, hvor afgørelsen er i overensstemmelse med regler og vores praksis, har kommunen forholdt sig konkret til borgernes samlede hjælpebehov. Kommunen har været i dialog med eller inddraget bemærkninger fra nærtstående om fastsættelse af tidsforbruget til løsning af de enkelte opgaver.

KONTANT TILSKUD – OTTE SAGER IKKE I OVERENS- STEMMELSE

Undersøgelsen viser, at afgørelsen i to ud af 27 BPA-sager om tilkendelse med udmåling ikke er i overensstemmelse med regler og praksis.

BPA – TO SAGER IKKE I OVERENS- STEMMELSE

I de sager, hvor afgørelsen ikke er i overensstemmelse med regler og vores praksis, skyldes det primært, at kommunen ik-

ke har redegjort for udmålingen af hjælpen, og at der ikke er oplysninger herom i sagerne.

I de sager, hvor afgørelsen er i overensstemmelse med regler og vores praksis, beror det på, at kommunen konkret har vurderet borgerens hjælpebehov og ved udmålingen har taget højde for den nødvendige fleksibilitet i ordningen. Det er typisk sket gennem inddragelse af borgerens bemærkninger eller i en dialog med borgeren.

Kun i BPA-sager har kommunerne vurderet behovet for pulje- og rådighedstimer

Sagsgennemgangen viser, at kommunerne i sager om kontant tilskud slet ikke har taget stilling til udmåling af timer som pulje- eller rådighedstimer.

KONTANT TILSKUD

BPA

Kommunerne har udmålt rådighedstimer i hver tredje sag om BPA, og i over halvdelen af sagerne har kommunerne udmålt puljetimer. Rådighedstimer er primært blevet udmålt til afholdelse af udgifter til anden hjælper under midlertidigt ophold i udlandet, fx 14 dages ferieophold. Puljetimerne er især blevet udmålt til afholdelse af personalemøder, MUS og oplæring af nye ansatte. Vi kan ikke se, hvorfor kommunerne har foretaget den skelnen mellem pulje- og rådighedstimer.

Kommunerne skal vurdere hjælpernes kvalifikationer

Kommunerne har konkret taget stilling til hjælpernes kvalifikationer i tre sager om kontant tilskud. I fire sager, hvor kommunerne ikke har taget stilling til hjælpernes kvalifikationer, er det typisk fordi, tilskudsmodtageren er den eneste hjælper i ordningen.

KONTANT TILSKUD

BPA

Kommunerne har i lidt over halvdelen af sagerne om BPA i forhold til udmåling lagt til grund, at der alene er behov for ufaglærte hjælpere til at dække borgerens hjælpebehov. I en del sager er der ikke oplysninger, som kan understøtte kommunernes vurderinger heraf.

Kommunerne skal forholde sig til de opgaver, som borgeren har behov for hjælp til og begrunde, om der på dette grundlag er behov for at ansætte hjælpere med særlige faglige kompetencer.

Omkostninger ved at ansætte hjælpere

Alene i en sag om kontant tilskud har kommunen udmålt tilskud til direkte og indirekte udgifter forbundet med at ansætte hjælpere. I hovedparten af de resterende sager er tilskudsmodtageren den eneste hjælper, og der er derfor ikke udmålt hjælp til direkte eller indirekte omkostninger forbundet med at ansætte hjælpere.

KONTANT TILSKUD

BPA

I 23 BPA-sager har kommunerne udmålt et beløb til at dække de direkte og indirekte omkostninger forbundet med at ansætte hjælpere. Der er givet forskellige beløb til at dække forskellige udgifter.

Ved gennemgang af disse BPA-sager, er der i størstedelen af sagerne henvist til et fast beløb uden konkret vurdering af, hvor mange hjælpere, der er i den enkelte ordning, og om disse har særlige forhold, fx har fået tildelt et værelse hos borgeren.

Kommunerne skal ved beregning af tilskud til de omhandlede udgifter kunne begrunde, at tilskuddet kan dække de nødvendige udgifter i ordningerne.

EKSEMPEL PÅ AT UDMÅLINGEN AF HJÆLP OG TIDSESTIMERINGEN ER SKET I SAMARBEJDE MED TILSKUDSMODTAGEREN

Borgeren har spasticitet og medfødt skade i hjernen og epilepsi. Kommunen har lagt vægt på, at borgeren på grund af følgerne af skade i hjernen ikke kan være arbejdstager, og kommunen har derfor bevilget kontant tilskud. Udmålingen af sagen er sket i samarbejde med tilskudsmodtageren, som er enig i kommunens udmåling af tid til de enkelte opgaver.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen har inddraget både oplysningerne om borgers funktionsnedsættelse, borgers ansøgning og relevante faglige oplysninger. På dette grundlag er kommunen i samarbejde med tilskudsmodtageren kommet frem til tidsestimeringen. Når der er enighed mellem borgeren og kommunen, og borgeren derved får fuldt ud medhold, er der ikke krav til en begrundelse.

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

Fælles anbefalinger for begge ordninger

- Forklar hvordan kommunen er kommet frem til det fastsatte timetal for udførelsen af opgaverne.
- Beskriv hvilke kvalifikationer hjælperne skal have.
- Redegør for kriterierne for beregningen af direkte og indirekte omkostninger forbundet med ansættelse af hjælpere.

Kontant tilskud

- Udmål hjælp til personlige og praktiske opgaver udenfor hjemmet.
- Inddrag anden hjælp ved udmålingen, som bestemmelsen ikke dækker.

BPA

- Sørg for at borgeren gennem udmålingen får hjælp både i og udenfor hjemmet.
 - Sørg for at kommunen også bevilger hjælp til overvågning og ledsagelse.
-

Helhedsvurdering

Efter serviceloven skal kommunernes indsats være sammenhængende og koordineret ud fra borgerens perspektiv, og kommunerne skal gennem en konkret og individuel vurdering sikre sig, at borgeren får sit samlede hjælpebehov dækket.

Dette kapitel omhandler de 12 sager om kontant tilskud og de 27 BPA-sager, hvor kommunerne har fokus på udmålingen. Vi har undersøgt kommunernes helhedsvurdering af borgerens behov i de to ordninger. Vi har fokuseret på, om borgeren får det nødvendige hjælpebehov dækket gennem den bevilgede ordning.

HELHEDSVURDE- RING BEDST I BPA-SAGER

Manglende helhedsvurdering inden for ordningen i en stor andel sager om kontant tilskud

Sammenfattende kan vi konkludere, at kommunerne i sagerne om BPA er bedre til at foretage en konkret vurdering af borgerens samlede behov for hjælp i deres hjælpeordning end i sager om kontant tilskud.

KONTANT TILSKUD

I hovedparten af sagerne om kontant tilskud har kommunerne ikke dækket borgerens fulde behov for personlig og praktisk hjælp. Årsagen er typisk, at kommunerne ikke har fulgt vores praksis på området. På baggrund af oplysningerne i sagerne har vi konstateret, at kommunerne også har bevilget borgeren anden form for hjælp i form af fx handicapbil og kørestol.

BPA

Helhedsvurdering i flertallet af sager om BPA

I størstedelen af BPA-sagerne har kommunerne foretaget den nødvendige helhedsvurdering af borgerens samlede hjælpebehov. Det skyldes, at kommunerne har inddraget borgeren i sagsbehandlingen og imødekommet borgerens ønske om hjælp. Derudover har kommunen vejledt borgeren om hjælp efter anden lovgivning, fx respirationshjælp efter sundhedslovgivningen. I disse sager har kommunerne også bevilget anden form for hjælp i form af kørestol, handicapbil, merudgifter mv.

EKSEMPEL HVOR KOMMUNEN FORETAGER EN HELHEDSVURDERING AF BORGERENS SAMLEDE BEHOV

Borgeren har fået afslag på ansøgning om en BPA-ordning, da kommunen har vurderet, at borgeren kan få sit samlede hjælpebehov dækket gennem andre bestemmelser. Borgeren har en rygmærskade og har smerter og delvis lammelse medfølgende spasticitet i begge ben. Borgeren har derudover en lidelse, som giver kløende knopper og smertefulde sår på slimhinderne. Søvnkvaliteten er påvirket negativt, og borgeren kan have vanskeligheder ved at indtage føde og væske på grund af sår i slimhinderne. Borgeren vil fortsat gerne klare sin personlige pleje selv. Borgeren har brug for praktisk bistand. Borgeren har en ordning efter servicelovens § 94. Borgeren har desuden handicapbil, kørestol og servicehund. Kommunen forholder sig til borgerens oplysninger om hjælp af dennes børn i hjemmet.

Ankestyrelsens vurdering

Borgeren har behov for primært praktisk hjælp. Borgeren har gennem bevilling af bl.a. hjælpemidler et forudsigeligt og ikke så sammensat behov for hjælp. Dermed vil behovet ikke kunne dækkes gennem andre bestemmelser i serviceloven. Der er ikke uenighed om faktum i sagen. Kommunen har vurderet borgerens behov på baggrund af beskrivelsen af funktionsnedsættelsen og borgerens egne oplysninger om hjælpebehovet. Kommunen ser også på, hvordan borgerens børn har hjulpet.

Vi ville stadfæste afgørelsen, hvis sagen var en klagesag. Kommunen har oplyst, at kommunen gennem bevilling af praktisk hjælp og hjælp til håndsrækninger vil kunne mindske børnenes praktiske opgaver i hjemmet som følge af borgerens funktionsnedsættelse.

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

- Undersøg borgerens hjælpebehov i forhold til alle de muligheder, der eksisterer for at give hjælp efter den sociale lovgivning.
 - Inddrag borgeren i forhold til hvilken form for hjælp, der er brug for.
 - Vær opmærksom på om der er behov for anden form for hjælp hos anden myndighed eller efter anden lovgivning.
 - Vejled borgeren hvis der er behov for dette i forhold til anden hjælp fx hjælp efter sundhedslovgivningen.
-

KAPITEL 5

De formelle sagsbehandlingsregler

Vi har fokuseret på følgende formelle mangler i sagsbehandlingen:

- Mangelfuldt oplysningsgrundlag
- Mangelfuld begrundelse for afgørelsen
- Mangelfuld partshøring
- Mangelfuld konkret og individuel vurdering

Øget fokus på oplysningsgrundlaget

Sagsgennemgangen viser, at en overvejende del af sagerne om kontant tilskudsordning ikke er tilstrækkeligt oplyste. Det modsatte gør sig gældende for sager om BPA. På den baggrund ville vi derfor i langt højere grad hjemvise sagerne om kontant tilskud end sager om BPA-ordning, hvis de havde været påklaget til Ankestyrelsen.

I hovedparten af sagerne om kontant tilskud, hvor afgørende oplysninger mangler, er der ingen oplysninger om, hvilke hjælpebehov borgeren har og reelt hvor lang tid, hver enkelt-hjælpeopgave tager.

I de få sager om BPA-ordning, hvor der mangler afgørende oplysninger, skyldes det primært, at der mangler faglige vurderinger af, hvilke vanskeligheder borgeren har på grund af sin funktionsnedsættelse og stillingtagen til borgerens hjælpebehov.

Kommunerne inddrager ofte borgerens oplysninger

I 34 af de 50 sager har kommunen inddraget borgerens oplysninger i sagen, mens det i 10 sager ikke er relevant. I fire sager har kommunerne ikke forholdt sig til borgernes bemærkninger. I to sager ved vi ikke, om kommunerne har forholdt sig til borgernes oplysninger. Sagsgennemgangen viser, at kommunen skal have større fokus på at notere borgerens eventuelle oplysninger i sagen. Kommunen skal også i større grad forholde sig til borgerens konkrete indsigelser i sagsbehandlingen.

Kommunerne kan begrunde afgørelserne bedre

Sagsgennemgangen viser også, at kommunens sagsbehandling i 18 ud af 50 sager ikke lever op til de forvaltningsretlige krav til en begrundelse. Årsagen er, at kommunen hovedsageligt ikke har henvist til de konkrete forhold, der kan forklare, hvordan udmålingen af hjælpen kan kompensere for borgerens behov for hjælp. Når kommunen nedsætter eller standser ord-

**SAGER OM BPA ER
BEDST OPLYSTE**

**SAGER OM
KONTANT
TILSKUD HAR IKKE
OPLYSNINGER
OM BEHOV FOR
HJÆLP OG TID
FOR OPGAVEN**

BPA

**BEGGE
ORDNINGER -
BORGERENS
OPLYSNINGER
INDDRAGET I 34
SAGER**

**KRAV TIL BE-
GRUNDELSE IKKE
OPFYLDT I 18
SAGER**

**I 27 SAGER IKKE
RELEVANT AT
FORETAGE
PARTSHØRING**

**INDIVIDUEL
VURDERING AF
BEHOVET FOR
HJÆLP I 36
SAGER**

ningen, skal den være opmærksom på det skærpede begrundelseskrav, der følger af, at borgeren har en forventning om, at hjælpen vil fortsætte. I de sager, hvor vi har vurderet, at der ikke foreligger en begrundelsesmangel, skyldes det, at der ikke er krav til en begrundelse, da borgeren har fået fuldt ud medhold eller er enig i hjælpebehovets omfang og kommunens udmåling af hjælp dertil.

Kommunerne kan blive bedre til at vurdere, hvornår partshøring er relevant

I 12 ud af 50 sager har kommunen foretaget relevant partshøring. I 27 sager har det ikke været relevant at foretage partshøring, da der ikke er oplysninger i sagen, som er til ugunst for borgeren. I størstedelen af de resterende 11 sager, hvor der burde have fundet partshøring sted, er der ingen oplysninger om, hvorvidt der er foretaget partshøring, og hvad årsagen til den manglende partshøring er.

Manglende konkret og individuel vurdering ved udmåling af hjælpen er den hyppigst forekomne mangel

I ni sager om kontant tilskud og fire sager om BPA har kommunen ikke foretaget den fornødne konkrete og individuelle vurdering af borgerens hjælpebehov. I størstedelen af disse sager har kommunen ikke ved udmålingen af hjælp konkret forholdt sig til borgerens situation, sådan at borgeren kan se, at der er givet tilstrækkelig tid til udførelse af de bevilgede hjælpeopgaver. I flere af sagerne har kommunen forholdt sig til borgerens oplysninger.

Undersøgelsens resultater om de ovennævnte formelle sagsbehandlingsregler giver anledning til følgende anbefalinger:

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

Fokus på oplysningsgrundlaget

- Indhent de nødvendige oplysninger fx fra observationer i hjemmet eller fra fagpersoner, der kan understøtte vurderingen af borgerens behov for hjælp.
- Inddrag borgerens oplysninger, når der skal træffes afgørelse.

Fokus på begrundelser

- Henvi til de konkrete forhold, kommunen lægger vægt på ved vurderingen.

Fokus på partshøringer

- Vær opmærksom på, om det er relevant at partshøre og indhente oplysninger fra borgeren, når kommunen er i tvivl, om partshøring er til ugunst for borgeren.

Fokus på at foretage konkret og individuel vurdering

- Vær især ved udmåling af hjælpen opmærksom på at forklare, hvordan den skønsmæssige tidsfastsættelse er foretaget.
-

KAPITEL 6

Resultater af spørgeskemaundersøgelsen

Vi har gennemført en spørgeskemaundersøgelse sendt til alle landets kommuner, som belyser kommunernes praksis i forhold til følgende tre temaer:

1. Oplæring i at være arbejdsgiver/arbejdsleder før kommunen jf. servicelovens § 85 frakender støtten eller før kommunen giver afslag.
2. Administrationsbidrag, herunder fastsættelse og beregning af bidraget.
3. Kommunernes praksis for at dække ledsagelse og overvågning, der ikke kan dækkes efter § 95.

SAMMENFATNING

Her følger en kort sammenfatning af hovedresultaterne af spørgeskemaundersøgelsen, der er besvaret af 95 kommuner. Det giver en svarprocent på 97.

SVARPROCENT PÅ 97

HYPPIGST OPLÆRING TIL BORGERE I BPA-ORDNINGEN

OFTEST TILBUD OM OPLÆRING TIL BORGERE MED FYSISK FUNKTIONSNED- SÆTTELSE

FLEST KOMMUNER TILBYDER OPLÆRING TIL BORGERE I BPA- ORDNINGEN

Godt halvdelen af kommunerne tilbyder oplæring

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at lidt under halvdelen af kommunerne anvender muligheden for oplæring som arbejdsleder/arbejdsgiver efter servicelovens § 85 om socialpædagogisk støtte i forhold til kontant tilskud, mens det gør sig gældende for lidt over halvdelen af kommunerne i forhold til BPA-ordningen.

For begge ordninger gælder, at godt hver fjerde kommune tilbyder oplæring i at være arbejdsleder/arbejdsgiver i forhold til borgere med fysisk funktionsnedsættelse. Lidt færre kommuner tilbyder oplæring til borgere med psykisk funktionsnedsættelse.

I forhold til kontant tilskud tilbyder knap hver fjerde af kommunerne oplæring, når de vurderer, at borgeren ved oplæring kan være omfattet af hjælpen. Til sammenligning gør det sig i forhold til BPA-ordningen gældende for godt hver tredje kommune.

Hvad er den hyppigste grund til afslag på oplæring?

Knap hver fjerde kommune giver afslag på oplæring i at være arbejdsgiver i forhold til kontant tilskud, når arbejdsgiveropgaven kan overdrages til nærtstående, foreninger og arbejdsgiverfirmaer, når tilskudsmodtageren godt kan være arbejdsleder.

ADMINISTRATI- ONSBIDRAG PR. TIME

KNAP HALVDELEN HAR ÆNDRET AD- MINISTRATONS- BIDRAGET

HVER TREDJE DÆKKER IKKE OVERVÅGNING I § 95-SAGER

I forhold til BPA-ordningen giver knap hver tredje kommune afslag på oplæring, når de vurderer, at borgeren ikke vil kunne opnå kompetencerne.

Knap halvdelen af kommunerne har faste administrati- onsbidrag

Knap halvdelen af kommunerne oplyser, at de har et fast administrationsbidrag pr. time. Dette spænder mellem tre og 17 kroner i timen. I flertallet af disse kommuner udgør bidraget typisk fem kroner i timen. Knap en fjerdedel af kommunerne udmåler administrationsbidraget som en procentdel af udmålingen. For størstedelen af disse kommuner udgør administrationsbidraget mellem fire og fem procent af udmålingen. Lidt under hver tiende kommune udmåler administrationsbidraget fra sag til sag. Hver femte kommune udregner administrationsbidraget på andre måder.

Er der sket ændringer i administrationsbidraget?

Vi har spurgt kommunerne, om der er sket ændringer i administrationsbidraget inden for de sidste fem år. Dette gør sig gældende i lidt under halvdelen af kommunerne.

Fire ud af fem kommuner dækker behovet for ledsagelse efter servicelovens § 97

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at fire ud af fem kommuner gør brug af servicelovens § 97, når de skal dække behovet for ledsagelse i sager, hvor der er tildelt hjælp efter servicelovens § 95. Lidt over halvdelen af kommunerne dækker også ledsagelse efter servicelovens § 85 i disse sager.

Hver tredje kommune dækker ikke overvågning i sager om kontant tilskud

Endelig viser spørgeskemaundersøgelsen, at hver tredje kommune ikke dækker behovet for overvågning i sager, hvor der er tildelt hjælp efter servicelovens § 95. Hver fjerde kommune dækker behovet for overvågning i § 95-sager ved at optage borgeren på et botilbud, hvor der eventuelt gives en til en hjælp i alle døgnets 24 timer. Knap halvdelen af kommunerne oplyser, at de har en anden praksis for at dække overvågning i sager om kontant tilskud, der ikke kan blive dækket efter servicelovens § 95.