
Februar 2019

Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og bor- gerstyret person- lig assistance



Ankestyrelsen

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 UNDERSØGELSE	5
Formålet med undersøgelsen	5
KAPITEL 2 SAMMENFATNING	8
Hvad viser sagsgennemgangen?	9
Hvad viser spørgeskemaundersøgelsen?	11
Læsevejledning	12
KAPITEL 3 PRAKSISUNDERSØGELSENS HOVEDRESULTATER	14
Hovedresultater i sagsgennemgangen	15
Anbefalinger til kommunerne	21
KAPITEL 4 VURDERING AF PERSONKREDS	23
Betingelser for ret til kontant tilskud	24
Betingelser for borgerstyret personlig assistance	25
Vurdering af borgerens samlede hjælpebehov	26
Praksisundersøgelsens resultater	28
Sammenfatning og anbefalinger til kommunerne	43
KAPITEL 5 TIDSFASTSÆTTELSE OG UDMÅLING AF HJÆLPEN	46
Generelt om udmåling af hjælp	46
Praksisundersøgelsens resultater	50
Sammenfatning og anbefalinger til kommunerne	64
KAPITEL 6 HELHEDSVURDERING	68
Generelt om helhedsvurdering	68
Praksisundersøgelsens resultater	69
Sammenfatning og anbefalinger til kommunerne	72
KAPITEL 7 DE FORMELLE SAGSBEHANDLINGSREGLER	74
Regelgrundlaget	74
Oplysningsgrundlaget	75
Begrundelse	76
Partshøring	77
Konkret og individuel vurdering	78

Praksisundersøgelsens resultater	78
Sammenfatning og anbefalinger til kommunerne	87
KAPITEL 8 RESULTATER AF SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN	90
Sammenfatning	90
Oplæring	92
Administrationsbidrag	98
Dækning af ledsagelse og overvågning	104

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 henviste² to af kommunernes afgørelser³.

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 henviste⁴ 13 afgørelser⁵.

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 kommunernes praksis for behandling af sager om kontant tilskud og BPA for at

**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 Afvisning/henvisning betyder, at Ankestyrelsen ikke behandler sagen. Det kan for eksempel være, fordi borgeren har klaget for sent eller beslutter at opgive klagen. Eller fordi Ankestyrelsen ikke er den kompetente myndighed, og derfor sender klagen videre til en anden klageinstans.

³ 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.

⁴ Se note 2 for forklaring på afvisning/henvisning.

⁵ 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.

SÆRLIGT FOKUS PÅ PERSONKRED- SEN OG KOMMU- NERNES GRUND- LAG FOR BEREG- NING AF TIMERNE

afdække, om kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen.

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.

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,

LÆRING I KOMMUNERNE



**TAK TIL
KOMMUNERNE OG
KL**

de arbejder med. Det er ikke muligt ud fra undersøgelsen at udtale sig om, hvorvidt brugen af bestemmelserne er korrekt i alle landets kommuner.

Tak til kommunerne og KL

Vi takker de 13 kommuner, hvis sager vi har gennemgået i praksisundersøgelsen. Desuden takker vi de 95 kommuner for at have besvaret vores spørgeskema. Endelig vil vi sige tak til KL for at have informeret kommunerne om spørgeskemaundersøgelsen via KL's kommunedialogportal om BPA.

KAPITEL 2

FOLKETINGETS SOCIAL-, INDENRIGS- OG BØRNEUDVALG HAR BESTILT UNDERSØGELSEN

DE 50 SAGER FORDELT MELLEM BEVILLING, AFSLAG OG UDMÅLING

Sammenfatning

I dette kapitel har vi fokus på de hovedresultater, som Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg og Ankestyrelsens Rådgivende Praksisudvalg har ønsket belyst – spørgsmålene fremgår af forrige kapitel. I kapitel 3 til 8 uddyber vi hovedresultaterne og kommer med anbefalinger til kommunernes sagsbehandlere om de konkrete emner.

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.

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 kriterier⁶. Derfor indgår der flere sager om BPA i sagsgennemgangen

⁶ Af bilag 5 fremgår de specifikke kriterier for sagsindkaldelsen.

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. Se tabel 2.1.

TABEL 2.1 DE 50 SAGER OM KONTANT TILSKUD OG BPA FORDELT PÅ BEVILLING, AFSLAG OG UDMÅLING

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Bevilling	3	9
Afslag	2	8
Udmåling	9	19
I alt	14	36

Note: Ved *bevilling* forstås vi tilkendessager. Ved *afslag* forstås vi afslags- og ophørssager. Ved *udmåling* forstås vi sager om øgning, nedsættelser samt fortsat ret til henholdsvis kontant tilskud og borgerstyret personlig assistance efter serviceloven.

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

Kendetegn ved de to ordninger

Vi har i boksen nedenfor oplyst nogle af kendetegnene ved henholdsvis kontant tilskud og BPA-ordningen.

KENDETEGNENDE FOR KONTANT TILSKUD:

- Hjælpebehovet er på 20 timer eller derover om ugen.
- Kvalitetsstandarderne efter §§ 83 og 84 i serviceloven skal inddrages.
- Nærtstående kan være arbejdsleder.
- Fastsættelse af personlig og praktisk hjælp i hjemmet.
- Overvågning kan ikke bevilges
- Ledsagelse skal bevilges efter servicelovens § 97.

KENDETEGNENDE FOR BPA-ORDNINGEN:

- Der er ingen minimumstimer.
- Hjælpen kan ikke dækkes efter andre bestemmelser.
- Borgeren skal være arbejdsleder.
- Hjælpen skal gives i og uden for hjemmet.
- Hjælp til ledsagelse og overvågning er indeholdt i bestemmelsen.

HVAD VISER SAGSGENNEMGANGEN?

**FLEST RIGTIGE
AFGØRELSE I
SAGER OM BPA**

Kommunerne træffer flest rigtige afgørelser i BPA-sager
Overordnet viser sagsgennemgangen, at kommunerne er bed-

TYPISKE MANGLER I SAGER OM KONTANT TILSKUD

TYPISKE PROBLEMER I SAGER OM BPA

KOMMUNERNE UDMÅLER PULJE- OG RÅDIGHEDS- TIMER I SAGER OM BPA

re til at træffe rigtige afgørelser i sager om BPA end i sager om kontant tilskud.

Betingelserne er opfyldt i en stor del af sagerne

I en stor del af sagerne beskriver kommunerne i begge ordninger borgernes funktionsnedsættelse fyldestgørende ved vurderingen af personkredsen. Det fremgår klart, hvilken form for hjælp borgerne skal have for at blive kompenseret for funktionsnedsættelsen. Kommunerne inddrager borgerne i forbindelse med oplysning af sagerne.

I sager om kontant tilskud er en typisk mangel, at kommunerne ikke beregner borgerens samlede hjælpebehov, fordi de ikke inddrager hjælp efter servicelovens § 84. En anden typisk mangel i sager om kontant tilskud er, at kommunerne undlader at udmåle hjælp uden for hjemmet, der ellers indgår som en del af ordningen i det omfang det er muligt af få udmålt sådan hjælp efter servicelovens § 83. Vi henviser til vores principafgørelse 75-16, som fremgår af kapitel 4 og 5. Derudover udmåler kommunerne ikke hjælp til praktiske opgaver, når der er forældre eller ægtefælle i husstanden, som kan varetage disse.

I BPA-ordningen er et typisk problem, at kommunerne ikke dokumenterer, at hjælpen kan gives efter andre bestemmelser i serviceloven, når de giver afslag eller standser en BPA-ordning. En anden typisk udfordring er, at kommunerne ikke altid har fokus på at svare på borgerens indsigelser.

Vanskeligt at fastslå om der er foretaget konkret og individuel vurdering

Vi kan på baggrund af de modtagne akter ikke fastslå, om kommunen foretager den fornødne konkrete og individuelle vurdering, når kommunen udmåler hjælpen i ordningerne. Af samme årsag kan vi heller ikke se i de modtagne akter, hvordan kommunen har undersøgt, at den konkrete opgave tager den tid at løse, som kommunen har fastsat i bevillingen. I dokumenterne kan vi ikke se hvilke oplysninger, som har været udslagsgivende for udmålingen af hjælpen, og hvordan disse har ført til den eksakte tidsfastsættelse af hvert enkelt opgave i ordningerne.

Pulje- og rådighedstimer bliver udmålt i sager om BPA

Kommunerne udmåler pulje- og rådighedstimer i BPA-ordningen, men gør det ikke i sager om kontant tilskud.

I enkelte BPA-sager er der ikke nok fleksibilitet

Sagsgennemgangen viser, at kommunerne i enkelte BPA-sager ikke har sikret den nødvendige fleksibilitet. Fx skal borgeren

KOMMUNERNE KAN BEGRUNDE SAGERNE BEDRE

ikke kontinuerligt søge om ekstra timer for at få sit behov for hjælp dækket.

Oplysninger om helhedsvurdering fremgår ikke tydeligt i sagerne

Vi kan konstatere, at vi ikke på baggrund af gangen af sagerne kan se, om borgeren er blevet kompenseret for følgerne af sin funktionsnedsættelse gennem anden form for hjælp.

Vi kan heller ikke vurdere, om borgeren ved den udmålte hjælp i ordningerne er blevet fuldt ud kompenseret for følgerne af funktionsnedsættelsen.

Kommunerne kan begrunde afgørelserne bedre

Kommunerne har i nogle sager ikke tilstrækkeligt fokus på at begrunde afgørelserne. Det gælder især, når hjælpen i ordningerne bliver nedsat eller frakendt. Kommunerne har heller ikke altid begrundet fastsættelsen af timetallet i ordningerne tilstrækkeligt.

HVAD VISER SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN?

Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg har bedt Ankestyrelsen undersøge følgende spørgsmål, som vi har afdækket i en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. Som nævnt i kapitel 1 har vi afdækket:

OPLÆRING ADMINISTRATI- ONSBIDRAG OVERVÅGNING

- Om kommunerne tilbyder oplæring i at være arbejdsleder/arbejdsgiver efter § 85 i serviceloven, 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.

OPLÆRING

Flere kommuner tilbyder oplæring til borgere i en BPA-ordning end til borgere i en kontant tilskudsordning

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, før kommunen frakender støtten eller giver afslag. Knap hver fjerde kommune tilbyder oplæring i forhold til kontant tilskud, når de vurderer, at borgeren ved oplæring kan være omfattet af hjælpen.

Til sammenligning viser spørgeskemaundersøgelsen, at lidt over halvdelen af kommunerne anvender muligheden for oplæring som arbejdsleder/arbejdsgiver efter servicelovens § 85 i forhold til BPA-ordningen, før kommunen frakender støtten el-

ADMINISTRATIONS- TIONS BIDRAG

ler giver afslag. Godt hver tredje kommune tilbyder oplæring i forhold til BPA-ordningen, når de vurderer, at borgeren ved oplæring kan være omfattet af hjælpen.

Knap halvdelen af kommunerne oplyser, at de har faste administrationsbidrag

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at knap halvdelen af kommunerne har et fast administrationsbidrag pr. time, der spænder mellem 3 og 17 kroner. 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.

ÆNDRINGER DE SENESTE FEM ÅR?

I lidt under halvdelen af kommunerne er der sket ændringer i administrationsbidraget inden for de seneste fem år. Knap halvdelen af disse kommuner – det vil sige hver fjerde kommune – har hævet bidraget i perioden.

OVERVÅGNING

Hver tredje kommune oplyser, at de ikke dækker overvågning i sager om kontant tilskud

Vi kan på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen konkludere, 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 én til én hjælp i alle døgnets 24 timer. Knap halvdelen af kommunerne oplyser, at de har en anden praksis for at dække behovet for overvågning i sager om kontant tilskud, der ikke kan blive dækket efter servicelovens § 95.

LÆSEVEJLEDNING

UNDERSØGELSE BESTÅR AF OTTE KAPITLER

Undersøgelsen består af i alt otte kapitler:

- I kapitel 1 indgår baggrunden og formålet med undersøgelsen.
- Her i kapitel 2 har vi i det omfang, det er muligt, givet svar på de spørgsmål, Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg og Ankestyrelsens Rådgivende Praksisudvalg har stillet. I de følgende kapitler uddyber vi undersøgelsens hovedresultater.
- I kapitel 3 sammenfatter vi resultaterne fra den juridiske sagsgennemgang af 50 sager (se kapitel 4 til 7).
- I kapitel 4 undersøger vi, om borgerne er omfattet af personkredsen for ordningerne.
- I kapitel 5 undersøger vi udmålingen af hjælp i ordningerne.

- I kapitel 6 undersøger vi, om borgerne gennem en helheds-vurdering får den rette bevilling og udmåling af hjælp.
- I kapitel 7 vurderer vi, om kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med forvaltningslovens regler og Ankestyrelsens praksis.
- Kapitel 8 indeholder resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen.

I kapitel 4 til 7, der udgør den juridiske sags gennemgang, har vi sidst i hvert kapitel udarbejdet en lille sammenfatning med konkrete anbefalinger til sagsbehandlerne om de emner, kapitlet omhandler.

**BILAG FREMGÅR I
EN SEPARAT
RAPPORT**

Bilag til rapporten indgår i en separat rapport.

KAPITEL 3

Praksisundersøgelsens hovedresultater

I dette kapitel fremgår hovedresultaterne af sagsgennemgangen. Vi uddyber disse i kapitel 4 til 7.

Hvilke typer sager har vi gennemgået?

Vi har i alt gennemgået 50 sager, heraf 14 sager om kontant tilskud og 36 sager om BPA. I tabel 3.1 fremgår antallet af bevillings-, afslags- og udmålingssager fordelt på kontant tilskud og BPA.

TABEL 3.1 DE 50 SAGER FORDELT PÅ BEVILLING, AFSLAG OG UDMÅLING FOR KONTANT TILSKUD OG BPA-ORDNINGEN

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Bevilling	3	9
Afslag	2	8
Udmåling	9	19
I alt	14	36

Note: Ved *bevilling* forstås vi tilkendelsessager. Ved *afslag* forstås vi afslags- og ophørssager. Ved *udmåling* forstås vi sager om øgning, nedsættelser samt fortsat ret til henholdsvis kontant tilskud og borgerstyret personlig assistance efter serviceloven.

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

SAGER OM BEVILLING, AFSLAG OG OPHØR INDGÅR

Vi har modtaget både bevillingssager og sager om afslag eller ophør af ordningerne.⁷ Størstedelen af sagerne, vi har modtaget, omhandler bevilling eller fortsat bevilling af enten kontant tilskud eller BPA.

Afslagssager om kontant tilskud omhandler betingelsen om, hvorvidt borgeren med funktionsnedsættelse har et hjælpebehov, der overstiger 20 timers hjælp om ugen.

Afslagssager om BPA omhandler enten, at borgeren ikke kan fungere som arbejdsleder, eller at borgeren kan få hjælpen til-delt på anden vis.

⁷ *Bevillingssager* forstås vi som sager, hvor der er tale om førstegangstilkendelser, forlængelse af ordningerne, øgning af hjælpen i ordningerne eller nedsættelse af hjælpen i ordningerne. *Afslagssager* forstås vi som sager, hvor kommunerne har givet afslag på eller ophørt ordningerne. Forlængelse af ordningerne, øgning eller nedsættelse af ordninger bliver behandlet i kapitel 4 om udmåling af hjælpen. I disse sager har kommunerne typisk ikke fokus på personkredsen.

**GENNEMGANGEN
ER FORETAGET PÅ
DE MODTAGNE
SAGER**

**KAPITEL 4
BEHANDLER
AFSLAGS- OG
OPHØRSAGER**

**KAPITEL 6
BEHANDLER
BEVILLINGS- OG
UDMÅLINGS-
SAGER**

**TRE UD AF FIRE
SAGER ER I
OVERENS-
STEMMELSE MED
LOVGIVNINGEN**

I undersøgelsen er der på tværs af de to ordninger 11 sager om personkredsen, mens der er 28 sager om udmåling af hjælpen, og 11 sager om *både* vurdering af personkredsen og udmåling af hjælpen.

Forbehold for praksisundersøgelsens resultater

Vi har gennemgået sagerne ud fra de oplysninger, vi har modtaget fra kommunerne.⁸

Det har ikke været muligt at undersøge fyldestgørende, om kommunerne foretager den fornødne helhedsvurdering ved inddragelse af samtlige hjælpemuligheder efter den sociale lovgivning og anden lovgivning. Oplysningsgrundlaget fra kommunerne er ikke tilstrækkeligt til, at vi har kunnet foretage denne vurdering.

Vi har ikke på baggrund af oplysningerne i sagerne kunnet tage stilling til kommunernes praksis ved udmåling af administrationsbidraget, hvorfor vi i forhold til belysning af dette henviser til spørgeskemaundersøgelsen behandlet i kapitel 8.

Særligt om vurdering af kommunernes helhedsvurdering af borgernes behov for hjælp

Afslags- og ophørssager vil blive behandlet i kapitel 4 om personkredsen. Det skyldes, at kommunens helhedsvurdering er afgørende for, om borgeren er omfattet af personkredsen for at få en af ordningerne.

Bevillings- og udmålingssager bliver behandlet i kapitel 6 om helhedsorienteret hjælp ved vurdering af borgernes behov i en kontant tilskuds- eller en BPA-ordning. Vi undersøger alene, om borgeren får den nødvendige hjælp i ordningerne.

HOVEDRESULTATER I SAGSGENNEMGANGEN

I tre ud af fire sager ville Ankestyrelsen have stadfæstet kommunens afgørelse

Sagsgennemgangen viser overordnet, at 37 ud af 50 afgørelser ville blive stadfæstet, hvis de havde været påklaget til os. Heraf er 32 afgørelser om BPA, mens fem afgørelser handler om kontant tilskud. Vi ville hjemvise 13 afgørelser, heraf ni afgørelser om kontant tilskud og fire om BPA. Se tabel 3.2.

⁸ Bilag 5 indeholder vores breve udsendt til kommunerne i forbindelse med indkaldelsen af sager fra de 13 kommuner.

TABEL 3.2 ER AFGØRELSEN SAMLET SET RIGTIG?

	Kontant Tilskud	Borgerstyret personlig assistance	I alt
Ja, afgørelsen ville blive stadfæstet, hvis det havde været en klagesag	5	32	37
Nej, afgørelsen ville blive hjemvist, hvis det havde været en klagesag	9	4	13
Nej, afgørelsen ville blive ophævet, hvis det havde været en klagesag	0	0	0
I alt	14	36	50

Kilde: Sags gennemgang af 50 sager.

KOMMUNERNE FØLGER FORMÅLET MED BESTEMMELSEN

Kommunerne forfølger formålet med bestemmelsen

Sags gennemgangen viser, at kommunerne er gode til at forfølge formålet med bestemmelserne. I 36 ud af 50 sager forfølger kommunen formålet med bestemmelsen. Det skyldes primært, at kommunen har inddraget borgerens oplysninger og forholdt sig til disse. Vi uddyber dette i kapitel 4

BESKRIVER VANSKELIGHEDER OG FUNKTIONSNEDSÆTTELSE

Kommunerne beskriver borgerens funktionsnedsættelse

I størstedelen af sagerne beskriver kommunerne borgerens funktionsnedsættelse og hvilke vanskeligheder, borgeren har som følge af denne. Ud fra disse beskrivelser har kommunerne et tilstrækkeligt billede af borgerens behov for personlig og praktisk hjælp i hjemmet.

INDDRAGER OVERVEJENDE BORGERENS OPLYSNINGER

Kommunerne inddrager og forholder sig til borgerens oplysninger

Kommunerne er generelt gode til at inddrage borgerens oplysninger. Kommunerne har også holdt møder med tilskudsmodtageren eller borgeren for at få sagerne tilstrækkeligt oplyst. I 34 sager inddrager og bruger kommunerne oplysningerne i vurderingen af sagen. I ti sager er det ikke relevant at inddrage eller forholde sig til borgerens oplysninger, da borgeren ikke har bestridt de oplysninger, der er i sagen. I to sager er der ingen oplysninger om, hvorvidt kommunerne forholder sig til borgerens oplysninger.

I fire sager forholder kommunerne sig ikke til borgerens oplysninger. I to af disse sager er der ingen oplysninger om, hvorfor kommunen ikke forholder sig til borgerens oplysninger.

KONTANT TILSKUD

Fokus på det samlede hjælpebehov

I de tre tilkendelsessager om kontant tilskud har kommunerne ikke sørget for at få dækket borgerens samlede hjælpebehov. Det skyldes bl.a., at kommunerne forventer, at enten borger-

nes ægtefæller eller forældre varetager al praktisk hjælp. Derudover bevilger kommunerne ikke hjælp efter servicelovens § 83, når borgeren opholder sig uden for hjemmet. Kommunerne har sikret sig, at borgerens behov for anden form for hjælp, som typisk er aktivitets- og samværstilbud, aflastning og hjælpemidler, bliver dækket.

I både bevillingssager og afslagssager har kommunerne ikke tilstrækkelig fokus på, at betingelsen om mere end 20 timers hjælp om ugen skal udmåles efter både §§ 83 og 84 i serviceloven.

BPA

I de ni bevillingssager om BPA har kommunerne foretaget en begrundet skønsmæssig vurdering af borgerens behov for hjælp. Det har de gjort gennem grundige beskrivelser af borgerens funktionsnedsættelse, oplysninger om behov for anden form for hjælp og dialog med borgeren. Kommunerne er gode til at vejlede borgere med behov for respirationshjælp i forhold til sundhedslovens regler. I en enkelt sag har kommunen ikke haft tilstrækkeligt fokus på, hvilken form for hjælp borgeren kan få i en BPA-ordning.

KONTANT TILSKUD

Helhedsvurdering i afslags- og ophørssager⁹

I to afslagssager om kontant tilskud har kommunerne ikke foretaget den nødvendige helhedsvurdering af, hvilken form for hjælp borgeren har behov for i ordningen. Kommunerne tager ikke stilling til det samlede hjælpebehov, fx hjælp til praktiske opgaver eller hjælp i form af aflastning. Vi kan ikke på baggrund af oplysningerne i sagerne vurdere, om borgeren har et udækket hjælpebehov.

BPA

I to afslagssager og to ophørssager om BPA har kommunerne foretaget den fornødne helhedsvurdering for at kunne træffe afgørelse om, at borgeren ikke er omfattet af ordningerne, da borgeren kunne få hjælp efter andre bestemmelser.

Kommunerne har i fire sager i forbindelse med afslag på ordningen ikke givet borgeren den nødvendige hjælp. I to sager er der uvished om, hvorvidt borgeren kunne være i personkredsen for BPA. I de to sager undlader kommunerne at foretage den fornødne helhedsvurdering af borgerens samlede behov for hjælp efter alle bestemmelserne i serviceloven. Kommunerne kan derfor ikke i tilstrækkelig grad begrunde, at borgerens hjælp kan dækkes efter andre bestemmelser. Kommuner-

⁹ Disse resultater handler kun om, hvorvidt borgeren får tilstrækkelig hjælp i form af personlig og praktisk hjælp samt ledsagelse, når borgeren får afslag eller, kommunen standser ordningen.

RÅDIGHEDS- OG PULJETIMER

ne har i størstedelen af sagerne bevilget anden form for hjælp, fx hjælpemidler og dækning af merudgifter. Kommunerne har også i enkelte sager udmålt hjælp til medicinhåndtering efter servicelovens § 83 uden at tage stilling til, om det er regionen, som skal dække udgiften. Vi kan her ikke vurdere, om disse bevillinger er tilstrækkelige til at dække borgerens behov for denne hjælp.

Kommunerne udmåler kun rådigheds- og puljetimer i BPA

Udmåling af rådigheds- og puljetimer er kun relevant i sager om udmåling. Dette er tilfældet i 12 sager om kontant tilskud og 27 sager om BPA. Kommunerne har kun udmålt rådigheds- og puljetimer i sager om BPA, mens de ikke har gjort det i sager om kontant tilskud. I ni sager om kontant tilskud er der ikke oplysninger, som belyser den manglende udmåling af rådighedstimer. I 12 sager om kontant tilskud er der ingen oplysninger om puljetimer. Til sammenligning er der i ni sager om BPA udmålt rådighedstimer, mens der er udmålt puljetimer i 15 sager om BPA.

Kommunerne kan blive bedre til at begrunde sagerne

I ti af 14 afgørelser om kontant tilskud eller dele heraf er kommunens begrundelse mangelfuld. Til sammenligning er otte ud af 36 afgørelser om BPA eller dele heraf mangelfulde.

BEGGE ORDNINGER

I enkelte sager er begrundelsen for afgørelsen mangelfuld, da kommunen ikke redegør nærmere for, hvorfor den ikke bevilger hjælp eller ekstra tid til visse opgaver. Hvis borgeren er enig i kommunens vurdering af omfanget af den bevilgede hjælp, er der ikke tale om en mangelfuld begrundelse, da kommunen ikke er forpligtet til at begrunde en afgørelse, som giver borgeren fuldt ud medhold. Det fremgår af forvaltningslovens § 22.

I flere tilfælde er forklaringen på fastsættelse af tid til de enkelte hjælpeopgaver ikke fyldestgørende – ses hyppigt i begge ordninger

I flere tilfælde er kommunens begrundelse for afgørelsen mangelfuld, da den ikke nærmere redegør for, hvordan kommunen på baggrund af den fastsatte tid til udførelse af hver hjælpeopgave kompenserer borgeren for følgerne af borgerens funktionsnedsættelse. Det er ikke tilstrækkeligt, at kommunen oplyser, hvor meget tid der er afsat til udførelse af hver enkelt opgave, hvis borgeren er uenig med kommunen i, at de faktiske opgaver kan udføres indenfor den estimerede tid.

Mangelfuld eller forkert vejledning i begge ordninger fører ofte til en forkert begrundelse.

I fire sager om kontant tilskud og fem sager om BPA kan Ankestyrelsen konstatere, at kommunen ikke vejleder i overensstemmelse med regler og Ankestyrelsens praksis. Det bevirker, at kommunen ikke nødvendigvis har foretaget den nødvendige konkrete og individuelle vurdering. Det skyldes, at kommunen ikke kan have en forventning om, at borgeren har fået fuldt ud medhold i disse situationer, da borgeren kunne have haft indvendinger til kommunens vurdering, hvis borgeren havde fået korrekt vejledning.

Oplysningsgrundlaget kan blive bedre

I 13 af 50 sager er hele eller dele af afgørelsen ikke tilstrækkeligt oplyst til, at vi kan vurdere, om kommunens afgørelse er korrekt.

KONTANT TILSKUD

I sagerne om kontant tilskud mangler der oftest oplysninger om borgerens samlede hjælpebehov. Det gør sig især gældende for praktisk hjælp. Derudover mangler der oplysninger om, hvordan kommunen kommer frem til udmålingen af tid til hver hjælpeopgave.

BPA

I sagerne om BPA mangler der oftest oplysninger om, hvordan kommunen forholder sig til borgerens oplysninger, herunder om der er grundlag for at indhente nye oplysninger eller grundlag for nye observationer af borgerens funktionsnedsættelse.

Kommunerne kan blive bedre til at vurdere konkret og individuelt

I 14 sager har kommunerne ikke kunne foretage den fornødne konkrete og individuelle vurdering af borgerens behov for hjælp på grund af mangelfuldt oplysningsgrundlag.

KONTANT TILSKUD

Kommunerne har foretaget korrekt konkret og individuel vurdering i fire sager om kontant tilskud, mens den konkrete og individuelle vurdering mangler i ti sager. Begrundelsen for dette er, at vi ikke ud fra de foreliggende oplysninger i sagerne kan se, at kommunen konkret har forholdt sig til, om den enkelte borgers behov for hjælp kan blive dækket gennem den udmålte tid for udførelsen af de enkelte hjælpeopgaver.

BPA

Kommunerne har foretaget korrekt konkret og individuel vurdering i 32 sager om BPA, mens den konkrete og individuelle vurdering mangler i fire sager. Begrundelsen for dette er, at der mangler oplysninger i sagen, og vi kan ikke ud fra sagen se, at kommunen har forholdt sig til borgerens oplysninger, herunder ved vurdering af udmåling af sagen.

KONTANT TILSKUD

PRINCIPAFGØREL- SE 3-19

Enhver person i husstanden skal bidrage til at løse sin andel af de praktiske opgaver i hjemmet

PRINCIPAFGØREL- SE 75-16

Personlig pleje og praktisk hjælp under ophold uden for hjemmet.

I enkelte sager kan vi ikke tage stilling til afgørelsernes rigtighed

Kommunen har i nogle sager ikke tilstrækkeligt undersøgt borgerens samlede behov for hjælp. Det gælder især i sager om kontant tilskud.

I ni afgørelser eller dele af afgørelserne om kontant tilskud er kommunens begrundelse mangelfuld. Kommunerne kan med fordel lade sig inspirere af vores principafgørelser.

I begge ordninger er kommunerne ikke opmærksomme på Ankestyrelsens praksis, som nu er offentliggjort i principafgørelse 3-19 om, at enhver person i husstanden skal bidrage til at løse sin andel af de praktiske opgaver i hjemmet.

I sager om kontant tilskud tyder det ikke på, at kommunerne er opmærksomme på principafgørelse 75-16, hvor borgerne kan få personlig pleje og praktisk hjælp under ophold udenfor hjemmet. Det betyder, at borgeren i en kontant tilskudsordning kan få udmålt personlig og praktisk hjælp udenfor hjemmet, i det omfang denne hjælp også vil blive udmålt udenfor hjemmet efter servicelovens § 83, fx ved familiebesøg i Danmark.

Vi gør opmærksom på, at begge principafgørelser finder anvendelse i begge ordninger. Kommunerne har i nogle sager om kontant tilskud ikke inddraget borgerens behov for afløsning og aflastning i vurderingen af, om borgeren er omfattet af personkredsen.

Overordnede konklusioner i sags gennemgangen

I **begge ordninger** er kommunerne overordnet gode til at

- træffe afgørelse under hensyntagen til formålet med ordningerne,
- beskrive borgerens funktionsnedsættelse og hvilke vanskeligheder borgeren har som følge af dette og
- inddrage borgerens oplysninger i sagen.

For **begge ordninger** gælder, at kommunerne *ikke* i tilstrækkeligt omfang har forklaret eller undersøgt

- hvordan borgeren bliver kompenseret for sit hjælpebehov på baggrund af udmålingen af tid til hver hjælpeopgave og,
- hvordan anden form for hjælp kan have betydning for resultatet af afgørelsen om kontant tilskud eller BPA.

I sager om **kontant tilskud** har kommunerne især vanskeligt ved at

- vejlede borgeren i forhold til regler og Ankestyrelsens praksis, især når der er raske medlemmer i husstanden, som kan udføre hjælpeopgaverne og
- få undersøgt borgerens behov for hjælp ved ophold udenfor hjemmet.

I sager om **BPA** får kommunerne i højere grad, end det er tilfældet i sager om kontant tilskud,

- har forholdt sig til de enkelte opgaver, som borgeren har behov for, og
- begrundet borgerens hjælpebehov både i og udenfor hjemmet.

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

Vi har på baggrund af gennemgangen af de 50 sager identificeret en række anbefalinger til kommunernes sagsbehandlere. Anbefalingerne bliver uddybet sidst i kapitlerne 4 til 7.

SAGSGENNEMGANGEN AF ORDNINGERNE GIVER SÆRLIGT ANLEDNING TIL FØLGENDE ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE:**Om formålet**

- Vær opmærksom på formålet med bevillingen og sørg for at have fokus på Ankestyrelsens principafgørelser.

Om begrundelsen

- Undersøg om alle betingelser er opfyldt ved personkredsvurderingen.
- Foretag en konkret og individuel vurdering af om borgeren er kompenseret for følgerne af funktionsnedsættelsen.

Om helhedsvurdering og helhedsorienteret sagsbehandling

- Undersøg alle muligheder for hjælp i den sociale lovgivning for at dække borgerens samlede behov for hjælp.
- Forklar hvordan udmålingen af hjælpen er afpasset den enkelte borgers behov for hjælp.

Om oplysningsgrundlaget

- Sørg for at alle relevante oplysninger er indhentet, når der skal træffes afgørelse.

Om pulje- og rådighedstimer

- Vær opmærksom på udmåling af rådigheds- og puljetimer.
 - Forklar brug af rådigheds- eller puljetimer – også i situationer, hvor der ikke er udmålt egentlige hjælpetimer.
-

KAPITEL 4

Vurdering af personkredsen

**ALENE FOKUS PÅ
BETINGELSERNE
FOR AT VÆRE
OMFATTET AF
PERSONKREDSEN**

I dette kapitel ser vi 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.¹⁰

I en enkelt sag har kommunen alene taget stilling til bevillingen af ordningen, dvs. om borgeren er omfattet af personkreds for ordningen. I 11 bevillingssager har kommunerne også taget stilling til udmåling af hjælp. I ti sager har kommunerne enten givet afslag på eller standset ordningen. Vi har i dette kapitel alene fokus på, om betingelserne for at være omfattet af personkredsen i enten kontant tilskud eller BPA er opfyldte.

I de resterende 28 bevillingssager ud af de gennemgåede 50 sager har kommunerne alene haft fokus på udmålingen af hjælpen, og disse sager vil blive behandlet i kapitel 5. Vi vil i dette kapitel også inddrage sager, hvor kommunerne har truffet afgørelse om både bevilling og udmåling, men vil i kapitel 5 alene have fokus på kommunernes udmåling af hjælp.

I dette kapitel har vi også fokus på, om kommunerne har foretaget den nødvendige helhedsvurdering af borgerens behov for hjælp i afslags- og ophørssager. Helhedsvurderingen er afgørende for, om borgeren får den nødvendige hjælp, der kan kompensere for følgerne af funktionsnedsættelsen.

Først gør vi rede for betingelserne for de to ordninger. Herefter følger resultaterne af praksisundersøgelsen. Sidst i kapitlet sammenfatter vi kapitlets resultater og kommer med anbefalinger til kommunernes sagsbehandlere.

¹⁰ Betingelserne for kontant tilskud, hvor en nærtstående er tilskudsmodtager, fremgår af servicelovens § 95, stk. 3, mens betingelserne for borgerstyret personlig assistance fremgår af servicelovens § 96, stk. 1.

§

BETINGELSER FOR RET TIL KONTANT TILSKUD

KONTANT TILSKUD EFTER SERVICELOVENS § 95, STK. 2 OG STK. 3

Efter § 95, stk. 2, skal kommunen undersøge, om borgeren har behov for personlig hjælp og pleje og for støtte til løsning af nødvendige praktiske opgaver i hjemmet i mere end 20 timer ugentligt.

Efter § 95, stk. 3, kan kommunen i særlige tilfælde beslutte, at hjælpen efter stk. 2, fortsat skal gives som naturalhjælp eller udbetales til en nærtstående person, der helt eller delvist passer borgeren.

Særligt i forhold til rollen som arbejdsleder

Det er en betingelse for tilskud til ansættelse af hjælpere efter bestemmelsens stk. 3, at tilskudsmodtageren er i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne (jf. servicelovens § 95, stk. 4).

BORGERE MED OMFATTENDE-HJÆLPEBEHOV

Formålet med kontant tilskud

Kontant tilskud efter servicelovens § 95, stk. 3, er rettet mod borgere med et samlet hjælpebehov, der overstiger 20 timer om ugen, og hvor borgeren har behov for denne ordning i særlige tilfælde, fx for at få familieliv til at hænge sammen. Der er ingen øvre aldersgrænse for bevilling af hjælpen.

ANSÆTTE EGNE HJÆLERE

En borger, der er bevilget kontant tilskud, kan ansætte egne hjælpere. Det tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelsesret. Borgeren kan på denne måde selv ansætte de ønskede hjælpere og have indflydelse på tilrettelæggelsen af hjælpen.¹¹

Ifølge Ankestyrelsens praksis skal kommunen beregne borgerens samlede behov for personlig pleje og praktisk hjælp og afløsning eller aflastning i 20 timer ugentligt¹². Hjælp efter servicelovens § 95, stk. 3, er derfor udtømmende. Borgerens bevilgede afløsning og aflastning indgår i udmålingen af det kontante tilskud. Når kommunen har beregnet borgerens kontante tilskud, kan de timer, hvor borgeren får afløsning eller aflastning, fratrækkes udbetalingen af tilskuddet i samme omfang som den hjælp, borgeren ville have modtaget uden af-

¹¹ Vejledning nr.10325 af 12. december 2017 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance, kapitel 1, punkt 1.

¹² Servicelovens §§ 83 og 84.

PRINCIPAFGØRELSE 62-15

Det er borgerens samlede behov for hjælp, som kommunen skal beregne i de 20 timer.



PRINCIPAFGØRELSE 27-17

Kommunerne skal fravige serviceniveauet, hvis borgerens støttebehov ikke kan blive dækket på anden vis.



lastningsophold. Formålet er at undgå overkompensation i forhold til pasningsbehovet. Den reelle udbetaling af tilskuddet kan efter fradraget godt komme under 20 timer om ugen. Vi henviser til principafgørelse 62-15.

Brug af kvalitetsstandarder

SERVICELOVENS § 138

Kommunen kan inden for lovens rammer træffe beslutning om at fastsætte generelle vejledende kvalitetsstandarder for den lokale udmøntning af hjælp efter loven.

Kommunerne skal i sager om kontant tilskud tage udgangspunkt i kvalitetsstandarderne for servicelovens §§ 83 og 84.

Kommunen kan som en del af kommunens politiske fastsatte serviceniveau fastlægge, at kontant tilskud som naturalhjælp efter servicelovens § 95, stk. 3, eller som udbetaling til en nærtstående som udgangspunkt ikke er en del af kommunens serviceniveau. Kommunen skal altid foretage en konkret og individuel vurdering og fravige en sådan kvalitetsstandard, når det er nødvendigt, fordi borgerens støttebehov ikke kan dækkes på anden vis. Vi henviser til principafgørelse 27-17.

BETINGELSER FOR BORGERSTYRET PERSONLIG ASSISTANCE

BPA EFTER SERVICELOVENS § 96, STK. 1

Kommunalbestyrelsen skal, hvis betingelserne i § 96 i øvrigt er opfyldt, tilbyde BPA til den personkreds, der er omfattet af § 96, stk. 1. Det drejer sig om borgere med betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktions-evne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte til pleje, overvågning eller ledsagelse for at kunne opbygge eller fastholde et selvstændigt liv med mulighed for deltagelse i samfundslivet.

Det vil normalt være borgere, som i høj grad er afhængige af hjælp til at udføre almindelige daglige funktioner i form af eksempelvis madlavning, læsning og badning, og som har et omfattende behov for pleje, overvågning, ledsagelse eller praktisk bistand.

SKAL KUNNE FUNGERE SOM ARBEJDSLEDER

SÆRLIGT HJÆLPEBEHOV

PRINCIPAFGØREL- SE 18-18

Vi præciserer, hvilke kriterier der skal opfyldes for at være omfattet af personkredsen.

FLEKSIBEL OG HELHEDSORIEN- TERET LØSNING

Formålet med BPA-ordningen

Borgere, som opfylder betingelserne i servicelovens § 96, stk. 1, kan ansætte hjælpere, der tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelsesret, hvorefter borgerens ønsker og behov bliver tilgodeset.¹³

I en BPA-ordning skal borgeren kunne fungere som arbejdsleder.

Omfattende hjælpebehov

BPA er rettet mod borgere med et omfattende hjælpebehov, der ikke kan dækkes ved almindelig personlig og praktisk hjælp. Disse borgere har behov for en sammensat og helhedsorienteret hjælp, så de kan fastholde eller opbygge et selvstændigt liv. Der er ingen øvre aldersgrænse.

Det særlige hjælpebehov kan være foranlediget af, at den hjælp, borgeren har behov for, er af så personlig karakter, at det er væsentligt for borgeren selv at kunne sammensætte sit korps af hjælpere. Det kan være afgørende for borgeren, at hjælpen bliver ydet på bestemte tidspunkter i forhold til at få borgerens dagligdag til at fungere i forhold til fx arbejdsliv, fritidsliv og uddannelse. Ifølge Ankestyrelsens praksis vil borgere, der har et behov, som ikke kan dækkes ved almindelig personlig og praktisk hjælp mv. som udgangspunkt have behov for en BPA-ordning.

Et højt aktivitetsniveau kan ikke i sig selv medføre, at en borger er omfattet af personkredsen for borgerstyret personlig assistance, hvis borgerens øvrige behov kan dækkes på en fleksibel måde efter andre bestemmelser. Der kan normalt ikke bevilges en BPA-ordning, når borgeren bor i en bolig, hvor hjælpen er tilrettelagt for flere beboere, fx plejehjem, plejeboliger, botilbud eller lignende.

Fleksibilitet

Det centrale i BPA-ordningen er, at borgeren med denne type hjælp skal sikres en fleksibel og helhedsorienteret løsning med afsæt i borgerens individuelle hjælpebehov. Kommunerne kan ikke her tage afsæt i deres kvalitetsstandarder.

VURDERING AF BORGERENS SAMLEDE HJÆLPEBEHOV

Kommunerne skal være opmærksomme på, hvilke hjælpeopgaver der kan bevilges hjælp til i de to ordninger.

¹³ Punkt 1 og 2 i vejledning nr. 10325 af 12. december 2017 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance.

KONTANT TILSKUD

Kommunerne skal være opmærksomme på, at der i kontant tilskud kan bevilges hjælp uden for hjemmet i det omfang, hjælpen kan gives efter servicelovens § 83. For eksempel til familiebesøg og til deltagelse i sociale arrangementer. Modsat BPA-ordningen kan kontant tilskud ikke medtages under ophold i udlandet.

Vurdering af borgerens samlede behov for hjælp

Principafgørelse [75-16](#) præciserer, at personlig hjælp og pleje kan bevilges ud af hjemmet. Personlig hjælp og pleje er ikke begrænset til kun at finde sted i borgerens hjem, men kan også bevilges ud af hjemmet, fx hvis borgeren skal besøge familiemedlemmer og har behov for hjælp til toiletbesøg.

Desuden præciserer principafgørelsen, at praktisk hjælp, der ligger i tæt tilknytning til nødvendige huslige og praktiske opgaver, kan bevilges ud af hjemmet. De praktiske opgaver i hjemmet, der falder ind under bestemmelsen i serviceloven om praktisk hjælp, er fx rengøring, tøjvask, indkøb og oprydning i hjemmet.

BPA INDEHOLDER HJÆLP TIL LEDSAGELSE

I BPA-ordningen skal kommunerne udmåle hjælp til opgaver i og udenfor hjemmet. Hjælp til ledsagelse er derfor indeholdt i bestemmelsen. Herudover kan borgeren modsat i en kontant tilskudsordning få hjælp til overvågning.

BEGGE ORDNINGER

For begge ordninger gælder, at kommunerne også skal undersøge, om der er andre behov, fx behov for hjælpemidler, som kan dækkes efter andre bestemmelser, eller hjælp gennem anden lovgivning, fx respiratorhjælp eller medicin håndtering.

Når kommunerne giver afslag eller bringer ordningerne til ophør, skal de være opmærksomme på alle muligheder for anden form for hjælp efter den sociale lovgivning, når borgeren har en betydelig varig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse.

§

RETSSIKKERHEDSLOVENS § 5

Kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om borgeren kan søge om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

PRAKSISUNDERSØGELSENS RESULTATER

I dette afsnit undersøger vi, om kommunerne træffer afgørelser under hensyntagen til formålet med ordningerne i alle 50 sager. Vi gennemgår også, om betingelserne for hjælp i bevilnings-, afslags- og ophørssager er overholdt. Desuden har vi i sager om afslag og ophør undersøgt, om kommunerne har foretaget den nødvendige helhedsvurdering.

Kommunerne skal være opmærksomme på formålet med ordningerne

Af tabel 4.1 fremgår resultatet af gennemgangen af de 50 sager i forhold til, om kommunen har truffet afgørelse under hensyntagen til formålet med kontant tilskud og BPA.

TABEL 4.1 ER KOMMUNENS AFGØRELSE TRUFFET UNDER HENSYNTAGEN TIL FORMÅLET?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	4	31
Nej	10	5
I alt	14	36

Note: Se punkt 1 og 2 i vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance nr. 10325 af 12. december 2017

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

KONTANT TILSKUD – FIRE SAGER

Kommunerne har i fire ud af 14 sager om kontant tilskud givet støtten i overensstemmelse med formålet. Kommunerne har haft fokus på borgerens hjælpebehov på baggrund af funktionsbeskrivelserne. I otte af ti sager, hvor kommunerne ikke har taget hensyn til formålet med kontant tilskud, har kommunerne ikke udmålt nødvendig hjælp til praktiske opgaver fx rengøring og indkøb eller udmålt hjælp ved ophold udenfor hjemmet. Herudover har kommunerne heller ikke forklaret, hvordan hjælpebehovet kan dækkes med den bevilgede hjælp.

I to sager om afslag, hvor kommunen ikke har taget hensyn til formålet. I den ene af sagerne er det ikke relevant at vurdere, om kommunen har taget hensyn til formålet, da borgeren ikke

er omfattet af personkredsen. Det er derfor i denne sag korrekt, at kommunen ikke har taget hensyn til formålet med ordningen. I den anden sag har kommunen ikke taget stilling til borgerens forældres særlige behov for afløsning eller aflastning. I denne sag er behovet for denne form for hjælp forstærket, da forældrenes andet barn også har en funktionsnedsættelse. Kommunen skal i forbindelse med udmålingen af kontant tilskud tage stilling til behovet for aflastning.

Nedenfor er der et eksempel på, hvordan en manglende vurdering af borgerens behov kan bevirke, at kommunen ikke har fokus på formålet med ordningen.

EKSEMPEL PÅ AT MANGLENDE VURDERING AF DET SAMLEDE HJÆLPEBEHOV KAN MEDFØRE, AT DER IKKE TAGES HENSYN TIL FORMÅLET

Borgeren har haft en cyste i lillehjernen. Operationen har ført til en hjerneskade. Borgeren er ifølge kommunens beskrivelse 100 procent plejkrævende.

Der er ingen oplysninger i sagen om, hvilket behov for personlig og praktisk hjælp, borgeren har. Kommunen beskriver heller ikke borgerens behov for hjælp under familiebesøg, sociale arrangementer mv.

Ankestyrelsens vurdering

Hvis kommunen alene tager stilling til personlig og praktisk hjælp i selve hjemmet, sikrer kommunen ikke, at borgeren får hele sit hjælpebehov dækket. Borgeren får heller ikke den ønskede fleksibilitet, der er i ordningen, da borgeren under ophold udenfor hjemmet enten må bede om hjælp fra pårørende eller søge om hjælp fra kommunens hjemmepleje.

Vi finder, at kommunen i dette tilfælde har begrænset borgerens muligheder for at deltage i aktiviteter udenfor hjemmet, da denne ikke kan få egne hjælpere til at udføre hjælpen.

Vi ville have hjemvist sagen. Kommunen har ikke tilstrækkeligt undersøgt borgerens samlede hjælpebehov, da kommunen fejlagtigt kun udmåler hjælp til støtte i hjemmet frem for også at udmåle støtten uden for hjemmet. Herudover har kommunen heller ikke nærmere forklaret, hvordan borgerens støttebehov kan dækkes inden for det bevilgede timeantal.

BPA – 31 SAGER

Kommunen bevilger hjælp i overensstemmelse med formålet

Kommunerne har i 31 ud af 36 sager om BPA givet støtten i overensstemmelse med formålet. I disse sager har kommu-

BPA-FEM SAGER

BGRUNDELSEN ER IKKE FYLDEST- GØRENDE

nerne typisk haft fokus på borgerens samlede behov for hjælp med den nødvendige fleksibilitet, så det er muligt for borgeren at tilrettelægge hjælpen efter sit individuelle ønske og behov. Kommunerne har også sikret dette ved at inddrage borgerens bemærkninger til sagen og forholdt sig til disse. Særligt i fem sager om afslag og ophør af ordningen har kommunerne netop taget højde for formålet med ordningen, da betingelserne ikke er opfyldte for at tildele hjælpen efter denne ordning.

Når kommunerne ikke tager hensyn til formålet kan det føre til manglende fleksibilitet i ordningen

I fem sager har kommunerne ikke taget hensyn til formålet med en BPA-ordning. Typiske problemer i sagsbehandlingen er, at der mangler oplysninger i sagen, og at kommunen ikke har givet den tilstrækkelige fleksibilitet i sagerne, så borgeren kan tilrettelægge hjælpen efter egne behov og ønsker.

I en afslagssag, blandt de fem sager om BPA, hvor formålet ikke er opfyldt, har kommunen ikke ud fra sagens oplysninger begrundet, at borgeren kan få sit hjælpebehov dækket efter andre bestemmelser. Kommunen har ikke sikret, at borgeren kan få sit hjælpebehov dækket gennem den bevilgede hjælp. Kommunen skal sikre sig, at borgeren faktisk vil kunne modtage den hjælp, som kommunen vurderer, borgeren har behov for.

EKSEMPEL PÅ AT KOMMUNEN HAR TAGET HENSYN TIL FORMÅLET

Borgeren har diagnosen inkomplet tetraplegi¹⁴ 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 hjælper tilstedeværelse.

¹⁴ 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.

BEGGE ORDNINGER

Ankestyrelsens vurdering

Vi vurderer, at kommunen i eksemplet har redegjort for borgersens 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.

Fokus på at ordningerne ikke kan tidsbegrænses

Kommunen skal løbende bevilge kontante tilskud i begge ordninger, og kommunen kan alene standse en ordning, efter den har truffet afgørelse om, at betingelserne ikke længere er til stede. Kommunen skal i samme afgørelse, hvis borgeren fortsat har behov for hjælp efter andre bestemmelser, sørge for, at borgeren får tildelt denne hjælp. Kommunen kan derfor ikke automatisk standse en ordning på et bestemt tidspunkt, selv om borgeren har fået meddelelse om det i bevillingen af ordningen.

EKSEMPEL PÅ AT KOMMUNEN IKKE KAN TIDSBEGRÆNSE STØTTEN

Kommunen bevilger borgeren en tidsbegrænset BPA. Borgeren har behov for døgnhjælp i en periode, da borgeren har et liggesår, som ikke vil heles. Kommunen vurderer derfor, at borgeren har behov for mere hjælp indtil liggesåret er helet. Derefter vil borgeren ikke længere have behov for døgnhjælp. Følgende fremgår af kommunens bevilling: "(...) Bevillingen er gældende fra du kan etablere din BPA-ordning og tre måneder frem".

Ankestyrelsens vurdering

Ankestyrelsen vurderer, at kommunens afgørelse i eksemplet ikke er i overensstemmelse med reglerne og vores praksis, sådan som afgørelsen er formuleret. Kommunen giver den nødvendige hjælp løbende, og der er ikke hjemmel til at tidsbegrænse hjælpen. Kommunen skulle i stedet tydeligt forklare borgeren, at sagen vil blive genvurderet inden en bestemt dato fremfor at skrive, at hjælpen udløber efter en bestemt periode.

Hvis sagen var en klagesag, og kommunen havde standset bevillingen automatisk uden en vurdering af sagen – ville vi vur-

KONTANT TILSKUD – FEM SAGER

dere på det foreliggende oplysningsgrundlag, at sagen ikke var tilstrækkeligt oplyst. Vi ville på den baggrund have ophævet kommunens afgørelse.

Afgørende forhold ved tilkendelses- og afslagssager

Tabel 4.2. giver et overblik over antal sager, hvor kommunerne har taget stilling til, om borgeren er i personkredsen for kontant tilskud. Det er i alt fem sager om kontant tilskud. De fordeler sig på tre sager om tilkendelse og to sager om afslag. Vi har undersøgt, om kommunerne i disse sager har forholdt sig til, om betingelserne for hjælp efter denne ordning er til stede.

TABEL 4.2 ANTAL SAGER OM TILKENDELSE OG AFSLAG – KONTANT TILSKUD

	Antal
Tilkendelse af kontant tilskud	3
Afslag på kontant tilskudsordning i forbindelse med udmåling af hjælpen	2
I alt	5

Note: Tabellen omhandler sager om kontant tilskud.

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

Fokus på om borgeren er i personkredsen

I tre sager om tilkendelse henviser kommunen i sin begrundelse til borgerens massive behov for hjælp på over 20 timer om ugen. I disse sager er der tilstrækkelige oplysninger til at kunne fastslå, at der er en nærtstående, som kan være tilskudsmodtager. Vi ville stadfæste kommunens afgørelse om personkredsen i disse sager.

Nedenfor er der et eksempel på, at tilskudsmodtageren og kommunen er enige om bevilling af kontant tilskud.

EKSEMPEL HVOR BETINGELSERNE FOR KONTANT TILSKUD ER OPFYLDT

Borgeren lider af tuberøs sklerose¹⁵ og epilepsi. Borgeren er som følge heraf multihandicappet og uden sprog. Kommunen vurderer, at borgeren har massivt behov for hjælp til både personlige og praktiske opgaver. Tilskudsmodtageren finder, at hjælpebehovet er status quo siden 2015 og vil fortsætte med bevilling på 37 timer ugentligt. Kommunen har i samarbejde med tilskudsmodtageren været enige om hjælpens omfang.

Kommunen har også vurderet, at borgeren på grund af sin svære kognitive funktionsnedsættelse ikke selv kan varetage arbejdslederrollen, men da borgeren bor hjemme, kan moderen som nærtstående varetage arbejdslederrollen. Kommunen har været i dialog med tilskudsmodtageren, som har tilkendegivet, at ordningen med den hidtidige hjælp på 37 timer fungerer optimalt.

Ankestyrelsens vurdering

Vi er enige i kommunens vurdering af, at hjælpebehovet er på mere end 20 timer ugentligt. Vi lægger vægt på, at kommunen har været i dialog med tilskudsmodtageren. Da tilskudsmodtageren har tilkendegivet, at kommunen har givet borgeren fuldt ud medhold, er der ingen krav til en begrundelse.

Vi ville have stadfæstet spørgsmålet om personkredsen i afgørelsen, hvis det var en klagesag.

Fokus på om borgerne er i personkredsen

I to sager om kontant tilskud har kommunen givet afslag med den begrundelse, at borgerens samlede hjælpebehov ikke overstiger 20 timer om ugen.

Begge disse sager ville være blevet hjemvist, hvis borgeren havde klaget. I den ene sag mangler der oplysninger om, hvorvidt borgeren faktisk får dækket sit samlede hjælpebehov ved den udmålte hjælp. I den anden sag har kommunen ikke forklaret, hvordan den er kommet frem til udmålingen.

KONTANT TILSKUD - TO SAGER VILLE VÆRE BLEVET HJEMVIST, HVIS BORGEREN HAVDE KLAGET

¹⁵ Sygdommen kan give knudedannelser også kaldet hamartomer i stort set alle kropens organer. Knudedannelserne opstår hyppigst i hud, hjerne, hjerte, lunger, nyrer, øjne og tænder.

Kilde: www.sundhed.dk.

Nedenfor er et eksempel på, at forkert vejledning kan få den betydning, at borgeren får afslag på ordningen uden, at kommunen nærmere har undersøgt, om der var yderligere opgaver, som skulle medtages i vurderingen af, om borgeren er omfattet af personkredsen.

EKSEMPEL HVOR FORKERT VEJLEDNING HAR KONSEKVENSER

Kommunen giver borgeren afslag på kontant tilskud til hjælpere, da det samlede hjælpebehov ikke overstiger 20 timer om ugen. Borgeren har et omfattende behov for hjælp på grund af udviklingshæmning forårsaget af kromosomafvigelse. Borgeren bor hjemme hos sine forældre. Kommunen giver afslag på praktisk hjælp i hjemmet, da forældrene kan påtage sig hjælpeopgaverne. Forældrene har ansøgt om afløsning og aflastning, men kommunen undlader at vurdere borgerens behov for det ansøgte. Årsagen hertil er, at det er en anden afdeling, der tager stilling til dette spørgsmål.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen skal i en sag om kontant tilskud tage stilling til behovet for afløsning og aflastning.

Den del af de praktiske opgaver i hjemmet, som borgeren ville kunne have udført, hvis borgeren ikke havde en funktionsnedsættelse, skal kommunen medtage i udmålingen af hjælpen. Det fremgår blandt andet af vores principafgørelse 3-19, at enhver person i husstanden skal bidrage til at løse sin andel af de praktiske opgaver i hjemmet. En kommune skal derfor bedømme borgerens samlede situation og om nødvendigt inddrage oplysninger om eventuelt andre medlemmer af husstanden.

Vi henviser til endeligt svar på spørgsmål 91 for årene 2016-17 fra Folketingets Social- og Indenrigsudvalg. Ifølge svaret skal kommunerne foretage udmålingen af hjælp til BPA ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens samlede behov for hjælp til pleje, overvågning og ledsagelse. Der er *ikke* hjemmel til at pålægge et familiemedlem, herunder forældre, at varetage udvidede pleje-, overvågnings- og ledsagefunktioner, der ligger i BPA-ordningen efter servicelovens § 96. En kommune kan dermed ikke kræve, at forældre til et voksent barn med BPA varetager disse udvidede funktioner om natten.

I klagesagsbehandlingen er det vores praksis, at principperne i dette svar også er gældende i sager om kontant tilskud.

Nedenfor fremgår et eksempel hvor vi vurderer, at borgeren, ikke er berettiget til hjælp som kontant tilskud, selvom kommunen ikke har haft fokus på borgerens samlede behov for hjælp.

EKSEMPEL PÅ EN SAG, DER IKKE OPFYLDER BETINGELSERNE OM OMFATTENDE HJÆLP, SOM OVERSTIGER 20 TIMER OM UGEN

Borgeren lider af Downs Syndrom og har på grund af dette en udviklingshæmning. Borgeren har svært ved mange ting og kan ikke udføre praktiske opgaver selv. Borgeren får alene bevilget personlig pleje. Praktisk hjælp giver kommunen afslag på, da borgeren bor hjemme.

Kommunen har ikke undersøgt, om borgeren kan få tildelt praktisk hjælp eller socialpædagogisk bistand til fx indkøb eller om dette kan indeholdes i en ledsageordning. Familien ønsker ikke, at andre passer borgeren end dem selv. Kommunen har bevilget hjælp i form af motivering efter servicelovens § 83. Den bevilgede hjælp er udmålt til 5 timer og 37 minutter om ugen.

Ankestyrelsens vurdering

Borgeren kan efter Ankestyrelsens praksis få tildelt praktisk hjælp, selvom borgeren bor hjemme. Vi har i sagen bemærket, at kommunen har givet tilskudsmodtageren hjælp til at motivere borgeren til selv at udføre de nødvendige dagligdagsopgaver. Vi finder, at kommunen korrekt har udmålt denne form for hjælp inden for ordningen, da der i servicelovens § 83 er hjemmel til at yde hjælp til motivering af borgeren. Formålet med bestemmelsen er at yde borgeren hjælp til selvhjælp. Det afgørende ved vurdering af, om der kan bevilges hjælp i form af motivering er, om opgavens karakter er indeholdt i servicelovens § 83. Da det er motivering til at løse opgaver i forbindelse med personlig pleje, er denne betingelse opfyldt. Ovennævnte forhold skal kommunerne også tage hensyn til ved udmåling af hjælp i ordningen.

Vi vil, trods manglende vurdering af behov for hjælp til praktiske opgaver, stadfæste kommunens afgørelse om, at borgeren ikke er omfattet af personkredsen for kontant tilskud. Den udmålte hjælp til udførelse af hjælp til personlige opgaver er fastsat meget lavt. Der er desuden heller ikke nogen konkrete forhold i sagen, der peger på, at borgeren har et samlet hjælpebehov på over 20 timer om ugen, når kommunen udmåler den nødvendige praktiske hjælp.

BPA – 17 SAGER

Vi ville bede kommunen om at udmåle korrekt hjælp til de nødvendige praktiske gøremål, hvis det var en klagesag.

Afgørende forhold ved bevillings- og afslagssager

Tablet 4.3. giver et overblik over antallet af sager, hvor kommunerne har taget stilling til, om borgeren er i personkredsen for BPA. Det er tilfældet i 17 sager. Disse fordeler sig på ni sager om tilkendelse, seks sager om afslag og to sager om ophør. Vi har undersøgt, om kommunerne i disse sager har forholdt sig til, om betingelserne for at bevilge hjælp efter denne bestemmelse er til stede.

TABEL 4.3 BEVILLINGS- OG AFSLAGSSAGER - BPA

	Antal
Tilkendelse af BPA-ordningen	9
Afslag på BPA-ordning (da borgeren ikke opfylder betingelserne)	4
Afslag på BPA-ordningen fordi borgeren ikke kan være arbejdsleder	2
Ophør af BPA-ordningen (da borgeren ikke opfylder betingelserne)	1
Ophør af BPA-ordningen fordi borgeren ikke kan være arbejdsleder	1
I alt	17

Note: Tabellen omhandler sager om borgerstyret personlig assistance.

Kilde: Sags gennemgang af 50 sager.

BPA – NI SAGER OM TILKENDELSE

Fokus på personkredsen

Alle ni sager om tilkendelse af BPA ville blive stadfæstet, hvis de var klagesager. Kommunen har i størstedelen af sagerne taget udgangspunkt i borgerens individuelle behov og ønsker om tildeling af hjælp. Borgeren finder, at hjælpen kan dække behovet for hjælp.

OVERGANG FRA KONTANT TIL- SKUD TIL BPA I TRE SAGER

Særligt vil vi fremhæve, at borgeren i tre af sagerne om tilkendelse af BPA overgik fra kontant tilskud til en BPA-ordning. Årsagen til en sådan overflytning fra den ene ordning til den anden kan være fx ændringer i borgerens forhold.

I en sag har borgeren haft kontant tilskud, hvor ægtefællen ikke længere ønsker at være tilskudsmodtager. Ved genvurderingen finder kommunen, at borgeren godt kan være arbejdsleder. I den sidste sag har borgeren tidligere modtaget hjemmehjælp 50 timer om ugen. Vi ville stadfæste denne sag, da borgeren får den ønskede hjælp. Vi har beskrevet den tredje sag i det efterfølgende eksempel.

EKSEMPEL HVOR KOMMUNEN ÆNDRER BORGERENS ORDNING FRA KONTANT TILSKUD TIL BPA

I en sag træffer kommunen afgørelse om, at borgeren skal overgå fra kontant tilskud til en BPA-ordning. Efter den indgåede rammeaftale mellem kommunen og borgers respirationscenter overgår arbejdsgiveransvaret til respirationscentret. Borgeren har muskelsvind og er som følge af denne lidelse kørestolsbruger. Borgeren ønsker at bibeholde arbejdsgiveransvaret, og det kan borgeren gennem BPA. Det fremgår af sagen, at hjælperne også i den tidligere ordning har ledsaget borgeren til blandt andet ferieaktiviteter i udlandet. Det kunne være afholdt af plejetillægget, men der er ingen oplysninger herom i sagen.

Ankestyrelsens vurdering

På baggrund af indgået rammeaftale mellem regionen og kommunen følger kommunen op på sagen.

Vi har ingen udmeldt praksis om, hvorvidt regionerne eller kommunerne gennem rammeaftaler kan begrænse borgernes ret til selv at beslutte, om de ønsker at overdrage arbejdsgiveransvaret til fx et firma.

Ifølge vores praksis i behandlingen af klagesager kan hverken regionen eller kommunen kræve, at borgeren indgår aftale med et firma om at overtage arbejdsgiveransvaret, hvis borgeren kan klare arbejdsgiverrollen og ønsker det. Det gælder for både kontant tilskud og BPA-ordningen.

Det er ikke muligt at medtage hjælpen under ferier i udlandet med kontant tilskud. Der er ingen oplysninger om, hvorvidt borgeren har anvendt sit plejetillæg til at dække sine hjælperudgifter under ferieophold.

Vi ville stadfæste sagen, hvis det var en klagesag, da vi er enige med kommunen i, at borgeren har brug for fleksibilitet i udmålingen af hjælpen.

Fokus på andre bestemmelser

Kommunerne har i seks sager givet afslag på tildeling af BPA.

I fire af de seks sager vurderer kommunen, at borgeren ikke har et tilstrækkeligt sammensat hjælpebehov til, at det er nødvendigt at yde den særlige støtte i BPA-ordning. I de sidste

KOGNITIVE VANSKELIGHEDER

to sager har kommunen vurderet, at borgeren ikke opfylder betingelsen om at kunne være arbejdsleder.

I to af de seks sager følger kommunen ikke gældende regler og Ankestyrelsens praksis. Kommunen har i disse sager henvist til deres vurdering om, at borgerens behov kan blive dækket gennem servicelovens øvrige bestemmelser. Det fremgår ikke, hvilke oplysninger, der ligger til grund for denne vurdering. Kommunen har i de øvrige fire sager taget stilling til, hvordan behovet kunne blive dækket, og om betingelsen for at kunne være arbejdsleder var til stede.

Fokus på om borgerne kan være arbejdsledere

I to sager har kommunen givet afslag på BPA med den begrundelse, at borgeren ikke kan være arbejdsleder. De to sager ville blive stadfæstet, hvis de var klagesager. I begge sager har kommunen lagt vægt på, at borgeren har så store kognitive vanskeligheder, at borgeren ikke selv kan varetage arbejdslederrollen.

Nedenfor gennemgår vi en sag, hvor borgeren ikke kan være arbejdsleder, og hvor de pårørende ønsker at passe borgeren, da de ikke finder, at plejehjemmet, hvor borgeren bor, kan give borgeren den nødvendige pleje.

EKSEMPEL PÅ AT MANGLENDE VURDERING AF BORGERNES BEHOV FOR HJÆLP KAN MEDFØRE MANGLENDE STILLINGTAGEN TIL DÆKNING AF HJÆLP

Borgeren har multipel sklerose med svær progression. Borgeren er i terminalfasen som følge af sin sygdom, hvorfor borgeren har et massivt hjælpebehov til både personlig og praktisk hjælp. Borgeren har kognitive vanskeligheder og vil derfor ikke kunne fungere som arbejdsleder. Borgeren bor på et plejehjem, men de pårørende vil gerne passe borgeren, da de mener, at borgeren ikke får den nødvendige hjælp. Kommunen giver afslag på BPA. Vi kan ikke ud fra sagen se, om kommunen har taget stilling til, om der er behov for at bevilge anden form for hjælp fx på plejehjemmet eller et andet sted.

BPA – TO SAGER OM OPHØR

Ankestyrelsens vurdering

Vi finder, at kommunen på baggrund af de lægelige oplysninger korrekt har vurderet, at borgeren ikke vil kunne fungere som arbejdsleder.

Vi kan ikke ud fra sagen se, at kommunen undersøger de pårørendes indsigelser om, at borgeren ikke får den nødvendige pleje på plejehjemmet. Kommunen burde have undersøgt, om borgeren får den nødvendige hjælp på plejehjemmet, eller om hjælpen skulle gives på anden vis, fx som kontant tilskud efter servicelovens § 95, stk. 3.

Vi ville stadfæste kommunens afgørelse om afslag på BPA, hvis det var en klagesag. Det skyldes, at borgeren ikke opfylder betingelserne herfor. Vi ville samtidig bede kommunen om at undersøge, om borgeren har behov for mere eller anden hjælp end den, der er bevilget på plejehjemmet.

Ophør af ordningen

I to sager har kommunen standset BPA-ordningen. I den ene sag vurderer kommunen, at borgeren ikke længere kan være arbejdsleder. I den anden sag retter kommunen op på en tidligere vildfarelse, idet borgeren efter kommunens vurdering aldrig har været berettiget til en BPA-ordning.

De to sager er i overensstemmelse med gældende regler og Ankestyrelsens praksis. Kommunerne skal standse BPA-ordningen, når betingelserne for ordningen ikke længere er til stede.

EKSEMPEL PÅ AT KOMMUNEN STANDSER BPA-ORDNINGEN OG RETTER OP PÅ EN TIDLIGERE VILDFARELSE

Borgeren har en cerebral parese¹⁶ som følge af blodprop i hjernen. Borgeren er permanent kørestolsbruger. Der antydes tilkomne kognitive vanskeligheder. Kommunen vurderer i sin afgørelse, at borgeren ikke har et massivt og sammensat hjælpebehov, at behovet ikke kan dækkes gennem andre bestemmelser. Borgerens behov for hjælp opfatter ikke mange eller spredte opgaver i løbet af døgnet. Borgeren ønsker ikke at være arbejdsleder.

Ankestyrelsens vurdering

Borgeren ønsker ikke længere at være arbejdsleder, hvilket er en betingelse for at få BPA. Kommunens vurdering og begrundelse for ophør er dermed korrekt. Kommunen bevilger herefter hjælp efter flere andre bestemmelser i serviceloven. Kommune har inddraget borgeren og været i tæt dialog med borgeren.

Vi ville stadfæste sagen, hvis det var en klagesag, da kommunen har inddraget alle borgerens behov, ligesom kommunen også sørger for at bevilge de nødvendige hjælpemidler til at afhjælpe borgerens funktionsnedsættelse.

Helhedsvurdering ved afslag på eller ophør af ordninger

I sagsgennemgangen har kommunen alene i to ud af 14 sager givet borgeren afslag på kontant tilskud, se tabel 2.1. I begge afslagssager har kommunen ikke fokus på helhedsvurdering af borgerens samlede behov for hjælp.

I den ene sag har kommunen alene tildelt personlig hjælp, da kommunen fejlagtig vurderer, at praktisk hjælp ikke kan bevilges, når borgeren bor hos sine forældre. I den anden sag tager kommunen ikke stilling til borgerens behov for aflastning. Oplysningsgrundlaget er desuden så sparsomt, så vi ikke kan vurdere, om den udmålte hjælp i hjemmet er tilstrækkeligt til at dække borgerens samlede behov. I de to sager kan vi på baggrund af de indsendte akter ikke se, om borgeren i øvrigt har behov for anden form for hjælp.

KONTANT TILSKUD – TO SAGER OM AFSLAG

¹⁶ *Cerebral parese* er spastisk lammelse på grund af en pludselig hjerneskade (for eksempel som følge af en trafikulykke, en blodprop i hjernen eller en hjernesvulst). Kilde: www.netdoktor.dk.

**BPA – FIRE
SAGER OM
AFSLAG**

I den ene sag har kommunen bevilget meget lavt timefastsættelse. Selvom kommunen skal øge udmålingen af timer til praktiske opgaver, vil borgerens samlede behov for hjælp ikke overstige 20 timer, som er en betingelse for at være omfattet af personkredsen for kontant tilskud. Borgeren vil derfor ikke være omfattet af reglerne om kontant tilskud. Denne sag ville derfor blive stadfæstet, hvis det havde været en klagesag, men vi ville hjemvise spørgsmålet om udmåling af praktisk hjælp efter servicelovens § 83.

I fire afslagssager ud af otte om BPA foretager kommunen ikke den nødvendige helhedsvurdering i forbindelse med tildeling af anden form for hjælp, se tabel 2.1.

I tre af de fire sager har kommunen ikke vurderet, om borgeren skulle have anden form for hjælp. I den ene sag har de pårørende påpeget, at borgeren ikke får den nødvendige hjælp på plejehjemmet. Kommunen vurderer ikke, om plejehjemmet er egnet til at levere den nødvendige hjælp, eller om borgeren bedre kunne få sit hjælpebehov dækket på anden vis end på et plejehjem, fx i egen bolig hvor en nærtstående kan være tilskudsmodtager. I den anden sag lægger kommunen vægt på, at borgeren har hjælpemidler, som kompenserer for borgerens funktionsnedsættelse. Kommunen tager dog ikke stilling til, om ægtefælle eller datter påtager sig en hel del af de praktiske opgaver, som borgeren ikke kan klare. Det kan derfor ikke udelukkes, at borgeren ikke får sit fulde hjælpebehov dækket. I den tredje sag tager kommunen ikke stilling til, om borgeren kan få hjælpen efter servicelovens § 94 (selvudpeget hjælper) eller som kontant tilskud, når borgeren ikke ønsker hjælpen leveret af kommunens leverandører.

Den sidste afslagssag, hvor kommunen ikke har foretaget den nødvendige helhedsvurdering, bliver gennemgået i det efterfølgende eksempel.

EKSEMPEL PÅ AT BORGEREN IKKE KAN MODTAGE DEN HJÆLP, KOMMUNEN BEVILGER

Borgeren har behov for 15 timers hjælp ugentlig til personlig pleje og praktiske opgaver. Derfor har kommunen givet afslag på ansøgning om BPA. Borgeren får i stedet bevilget personlig og praktisk hjælp i hjemmet samt ledsageordning efter servicelovens §§ 83 og 97. Borgeren er blevet bevilget kørestole, rollator, krykker og andre hjælpemidler.

Borgeren har gjort indsigelse overfor kommunen, da borgeren ikke kan modtage hjælpen. Det skyldes, at hjælpen ikke passer ind i borgerens dagsrytme. Borgeren kan heller ikke anvende ledsageordningen, da borgeren ikke kan planlægge sine aktiviteter som følge af svingende energiniveau. Kommunen forholder sig ikke til borgerens indsigelser. Med hensyn til ledsageordningen henviser kommunen borgeren til i stedet at benytte flekshandicapkørsel og at kontakte leverandøren, som er ansvarlig for personlig og praktisk hjælp i kommunen.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen skal forholde sig til borgerens samlede behov for hjælp, når kommunen har vurderet, at der er behov for hjælp. Desuden skal kommunen sikre sig, at leverandøren kan levere den nødvendige hjælp.

Kommunen har ikke dokumenteret, at borgeren kan blive kompenseret for sit fulde behov for hjælp gennem den bevilgede hjælp. Kommunen har bevilget forskellige hjælpemidler, men vi kan på baggrund af oplysningerne ikke vurdere, om disse kan kompensere borgeren for funktionsnedsættelsen. Vi ville derfor have hjemvist sagen, hvis det havde været en klagesag.

BPA

Sagsgennemgangen viser, at kommunen i den ene sag ikke har foretaget den fornødne helhedsvurdering, men kommunen har gjort dette i den anden sag om ophør af BPA. I den ene sag kan borgeren ikke være arbejdsleder. Kommunen har ikke taget stilling til, om borgeren kan få hjælp efter servicelovens §§ 94 (selvudpeget hjælper) eller 95, stk. 3, når borgeren ikke ønsker at få hjælpen leveret af kommunens leverandører. Vi kan ikke ud fra oplysningerne udlede, om borgeren på ophørtidspunktet for ordningen faktisk modtager den nødvendige personlige og praktiske hjælp.

BEGGE ORDNINGER

I den anden sag om ophør af ordningen har kommunen foretaget den fornødne helhedsvurdering af, om borgeren er omfattet af personkredsen for BPA, og om borgeren kan få hjælp på anden vis. Kommunen har tilstrækkeligt begrundet, at borgerens samlede hjælpebehov kan dækkes gennem andre bestemmelser i serviceloven. Kommunen har været i dialog med borgeren og har også begrundet, hvordan anden form for hjælp kan dække borgerens behov for hjælp.

Fælles for kommunernes sagsbehandling i afslags- og ophørsager i begge ordninger er, at kommunerne har overvejende fokus på borgerens behov for personlig og praktisk hjælp i hjemmet. Selv om kommunerne bevilger anden form for hjælp fx hjælpemidler, undersøger de typisk ikke, om borgerens samlede behov for hjælp i og uden for hjemmet er dækket.

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

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.

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

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

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.

**KONTANT
TILSKUD ER EN
LØBENDE YDELSE**

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. Alle ni sager om tilkendelse ville blive stadfæstet, hvis de havde været klagesager. 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. Vi ville derfor stadfæste kommunens afgørelse, hvis sagerne var påklaget.

MANGLENDE OPLYSNINGER OM SIKRING AF FLEKSIBILITET

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.

IKKE INDDRAGET ALLE MULIGHEDER FOR HJÆLP

Helhedsvurdering

I to afslagssager om kontant tilskud og i fire afslagssager om BPA har det været relevant at undersøge, om kommunerne har foretaget en tilstrækkelig helhedsvurdering. I de to sager om kontant tilskud har kommunen i sin vurdering af borgerens behov for hjælp ikke inddraget alle muligheder inden for den sociale lovgivning. Kommunen har i en sag om BPA ved tildeling af anden form for hjælp ikke sikret sig, at borgeren kan modtage den bevilgede anden hjælp. I de tre andre BPA-sager har kommunen ikke konkret vurderet hvilket andet behov for hjælp, borgeren havde på vurderingstidspunktet.

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE PÅ BAGGRUND AF SAGSGENNEMGANGEN:

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 5

Tidsfastsættelse og udmåling af hjælpen

Dette kapitel handler 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. Afslags- og ophørssager er behandlet ovenfor i kapitel 4, hvor betingelserne for ordningerne er gennemgået. Sidst i kapitlet sammenfatter vi kapitlets resultater og kommer med anbefalinger til kommunernes sagsbehandlere.

GENERELT OM UDMÅLING AF HJÆLP

Kommunens tildeling af hjælp og fastsættelse af timetallet, efter servicelovens §§ 95, stk. 3, eller 96, stk. 1, danner grundlag for udmåling af det kontante tilskud til ansættelse af hjælpere og tilskud til borgerstyret personlig assistance.¹⁷

FASTSÆTTELSE AF TIMETALLET

§

Udmåling af det kontante tilskud

Tilskuddet kan maksimalt udgøre de faktiske omkostninger, der er forbundet med ordningen. Det fremgår særligt, at kommunen ved beregningen af tilskuddet skal foretage en konkret vurdering af borgerens behov, herunder behov der kan medføre, at det er nødvendigt at ansætte hjælpere med særlige kvalifikationer eller særlig faglig baggrund. Kommunen skal udmåle et tilskud til dækning af andre direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med at ansætte hjælpere til hjælp i og udenfor hjemmet, i det omfang kommunen efter en konkret vurdering finder, at borgerens omkostninger hertil ikke kan dækkes efter § 16 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.

¹⁷ Udmåling af tilskud til kontant tilskud og BPA tager udgangspunkt i bekendtgørelse om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter serviceloven (nr. 1246 af 13. november 2017).

KONTANT TILSKUD

BPA

KONTANT TILSKUD

Udmålingen af hjælpen til en kontant tilskudsordning sker med udgangspunkt i kvalitetsstandarder for servicelovens § 83. Der er ikke lovhjemmel til at udmåle timer til overvågning.¹⁸

BPA

Udmålingen af hjælp efter servicelovens § 96 tager udgangspunkt i, hvad den enkelte borger selv kan klare med henblik på at kunne leve et almindeligt liv som andre borgere uden en funktionsnedsættelse ville have haft, både i og uden for hjemmet.

Ordningen indeholder også hjælp i forbindelse med ledsagelse og overvågning.

PRINCIPAFGØRELSE 63-15

Konkret vurdering af borgerens hjælpebehov.

RÅDIGHEDSTIMER

Hermed forstås timer, hvor hjælpen er til stede, men hvor der kun undtagelsesvis bliver udført aktiviteter for borgeren, herunder i forbindelse med delt tjeneste, eller hvis borgeren har et spredt behov for hjælp.

Timefastsættelsens betydning for borgerne

Kommunen skal opgøre og begrunde, hvor lang tid de enkelte hjælpeopgaver tager i en ordning om kontant tilskud efter servicelovens § 95.

Kommunens tildeling af hjælp og fastsættelse af timetallet danner grundlag for udmåling af det kontante tilskud til ansættelse af hjælpere i hjemmet. Vi henviser til principafgørelse 63-15.

Udmåling af rådighedstimer

Kommunen kan i helt særlige tilfælde udmåle tilskud til dækning af rådighedstimer til borgeren.¹⁹

¹⁸ Vestre Landsretsdom, 14. afd., af 13. maj 2015, V.L.B.-0122-14.

¹⁹ Se § 5, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1246 af 13. november 2017 om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter serviceloven.

RÅDIGHEDSTIMER

Kontant tilskud og BPA-ordningen er rettet mod borgere, som har omfattende behov for hjælp. Formålet med en BPA ordning er, at borgeren kan foretage en bestemt aktivitet, når det passer borgeren. Det kan være svært, hvis der kun er bevilget lige præcis den tid, som aktiviteterne kræver. Det betyder også, at der er mere fleksibilitet i en BPA ordning end i en kontant tilskudsordning, da kommunen i en kontant tilskudsordning kun skal udmåle præcis den tid, aktiviteterne kræver.

BPA-ordningen er rettet mod borgere med massive og sammensatte hjælpebehov, hvor behovet ikke kan dækkes ved almindelig personlig og praktisk hjælp mv. Det betyder, at for at være berettiget til en BPA vil borgeren ofte have behov for hjælp spredt ud på alle døgnets 24 timer. Dog betyder det ikke, at borgeren automatisk har ret til hjælp i alle døgnets 24 timer, idet kommunen altid skal foretage en individuel og konkret udmåling af hjælpen.

Der vil derfor være behov – især i en BPA ordning – for at overveje om kommunerne kan tildele noget af hjælpen som rådighedstimer.

Det kan ikke udelukkes, at der kan være behov for rådighedstimer i en kontant tilskudsordning, hvis hjælpebehovet ofte omfatter større og mindre opgaver spredt over hele døgnet, og hvis det ikke nødvendigvis er forudsigeligt, hvornår hjælpen skal leveres og konkret til hvilke opgaver.

PRINCIPAGØRELSE 94-16

Bevilling af rådighedstimer.

PULJETIMER

Kommunen skal særligt til borgere, som ikke modtager døgnhjælp, vurdere, om der kan være behov for at udmåle en årlig pulje til f.eks. week-endophold, kurser, ferier mv., hvor der kan være behov for ekstra hjælpetimer.

Kommunen kan i særlige tilfælde bevilge rådighedstimer i ordningen om kontant tilskud. Rådighedstimer kan anvendes fx i forbindelse med delt tjeneste, hvor der eksempelvis er behov for, at to hjælpere er til stede samtidig. Det kan også være, hvis borgeren har et mere spredt hjælpebehov ud over dagen. Rådighedstimer kan alene bevilges til, at hjælperen står til rådighed. Rådighedstimer skal have tilknytning til den hjælp, der kan bevilges efter servicelovens bestemmelse om praktisk hjælp og personlig pleje.

Udmåling af puljetimer

Kommunen har mulighed for at fastsætte puljetimer til alle aktiviteter i stedet for konkret at udmåle hjælp. Puljetimer vil typisk blive anvendt til udmåling af behov, hvor kommunen sammen med borgeren ikke helt kan fastslå, om der i løbet af året kan være et behov for yderligere udmåling af tid. Det er især i situationer, som kommunen ikke præcis kan udmåle hjælp til, fx i forbindelse med udflugter og ferie.

PRINCIPAFGØREL- SE 110-11 OG 87-09

Borgere, der kan være kortvarigt alene, har ikke ret til døgnhjælp.

Puljetimer kan anvendes, når borgeren har behov for at kunne deltage i aktiviteter i løbet af året, hvor det ikke er muligt for borgeren at kunne fastlægge tidspunkt og varighed ved planlægningen af årets aktiviteter. Det kan også være nødvendigt at have puljetimer til at kunne ansætte hjælpere, fx når ægtefælle, som typisk udfører disse opgaver, er på forretningsrejse.

Derudover kan man fastsætte puljetimer til fx medarbejderudviklingssamtaler og oplæring. Vi henviser til principafgørelse 110-11 og 87-09. Ifølge vores praksis har kommunen, i forhold til de borgere der kan være alene, mulighed for at lave en tidsplan så hjælpen kan blive ydet på de tidspunkter af dagen, hvor borgeren har behov for den. I forhold til borgere, hvor hjælpebehovet ikke kan fastsættes efter en tidsplan, har kommunen mulighed for at sætte puljetimer af, så borgeren kan anvende disse til at dække sådanne hjælpebehov.

Udmåling af hjælp skal ske efter en nøje individuel behovsvurdering med udgangspunkt i, hvad borgeren selv kan klare. Udgangspunktet er ikke, at borgeren har ret til hjælp 24 timer i døgnet.

Principperne i principafgørelserne kan også anvendes i sager, hvor der er bevilget kontant tilskud.

Hjælpernes kvalifikationer

Kommunen skal foretage en konkret vurdering af borgerens hjælpebehov, og den skal konkret forholde sig til hvilke kvalifikationer, hjælperne skal have for at kunne udføre de bevilgede opgaver.

Kommunen skal sørge for, at det er muligt for borgeren/tilskudsmodtageren at ansætte og fastholde de nødvendige hjælpere, der kan dække borgerens behov for hjælp. Kommunen skal derfor sikre, at hjælpere har de rigtige faglige kvalifikationer, så borgerens behov kan blive dækket.

Direkte og indirekte omkostninger ved ansættelse af hjælpere

Der kan udmåles et særskilt beløb til dækning af direkte og indirekte udgifter, der er forbundet med ansættelse af hjælpere i begge ordninger, såfremt omkostningerne hertil efter en konkret vurdering ikke dækkes af et bistands- eller plejetillæg.

Omkostninger ved at have hjælpere kan fx være

- merudgifter til vand, varme og el o.l. (hjelperandel)
- sæbe, toiletpapir o.l. (hjelperandel)
- porto og kontorartikler og
- hjælpers entréudgifter ved ledsagelse til aktiviteter.

BORGERENS HJÆLPEBEHOV

DIREKTE OG INDIREKTE OMKOSTNINGER

Kommunen skal sørge for, at det udmålte tilskud vil kunne dække de omkostninger, der er forbundet med at have hjælpere.

PRAKSISUNDERSØGELSENS RESULTATER

I dette afsnit undersøger vi, hvordan kommunerne tidsfastsætter hjælpen i ordningerne, herunder udmåling af rådigheds- og puljetimer. Vi undersøger også, om kommunerne har foretaget en konkret vurdering af hjælpernes kvalifikationer og udmålingen af det kontante tilskud til anvendelse af direkte og indirekte omkostning ved ansættelse af hjælpere.

KONTANT TILSKUD – 12 SAGER OM UDMÅLING

Behov for øget fokus på udmåling i sager om kontant tilskud

I 12 sager om kontant tilskud udmåler kommunen timetal for den hjælp efter servicelovens §§ 83 og 84, som borgeren får. De 12 sager fordeler sig på tre sager om bevilling af kontant tilskud, tre sager om øgning af hjælp og seks sager om fortsat hjælp, hvor kommunen samtidig tager stilling til udmålingen. Se tabel 5.1.

TABEL 5.1 FORDELING AF SAGER OM UDMÅLING – KONTANT TILSKUD

	Antal
Tilkendelse af kontant tilskud med udmåling	3
Øgning af timer i ordningen	3
Fortsat ret til kontant tilskud	6
I alt	12

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

Kommunen har i 12 sager om kontant tilskud haft fokus på udmåling af hjælpen. Der er ikke tvivl i sagerne om, at borgeren er omfattet af personkredsen for ordningen

I tre af de 12 sager har kommunen øget timerne i ordningen. Heraf ville vi hjemvise to sager og stadfæste en sag. I seks sager er kommunen fortsat med den tidligere bevilgede hjælp. Heraf ville tre sager blive stadfæstet, og tre af sager ville blive hjemvist, hvis de havde været klagesager.

I tre sager har kommunen både vurderet, at borgeren er omfattet af ordningen for kontant tilskud og taget stilling til udmåling af hjælpen. Alle tre sager ville blive hjemvist, hvis de havde været klagesager.

KONTANT TILSKUD – TRE SAGER

PRINCIPAFGØREL- SE 75-16

Personlig og praktisk hjælp kan bevilges udenfor hjemmet.

Opsamlende lever afgørelserne i fire sager op til vores praksis, mens otte afgørelser om kontant tilskud ikke gør.

Fokus på udmåling af tid og udførelse af opgaver

Kommunerne har ved opfølgning på sager om kontant tilskud typisk fokus på omfanget af hjælpen i ordningen og ikke fokus på, om betingelserne for at få bevillingen er opfyldt. Borgerne har i disse sager et meget omfattende hjælpebehov og har derfor behov for ordningen. Der er derfor som hovedregel ikke tvivl om, at betingelserne for bevilling af ordningen er til stede.

Fokus på praksis ved udmåling af hjælpen

Kommunen forholder sig til borgerens hjælpebehov i de tre sager om øget udmåling af hjælp, men har ikke tilstrækkelig fokus på, om udmålingen af hjælpen kan dække borgerens fulde behov for hjælp.

I alle tre sager er den typiske mangel, at vejledningen ikke er fyldestgørende, og at oplysningsgrundlaget ikke er tilstrækkeligt fyldestgørende.

I en af sagerne vejleder kommunen borgeren om, at der alene kan gives hjælp i hjemmet. Kommunen har i den forbindelse ikke fulgt vores praksis om, at hjælpen kan bevilges udenfor hjemmet. Der er i sagen ingen oplysninger om behov for denne form for hjælp. Afgørelsen ville blive stadfæstet, hvis den var en klagesag. Tilskudsmodtageren er enig i kommunens tidsestimering af hjælpen, og der er ingen oplysninger om, at borgeren har et større hjælpebehov, der skal dækkes.

To af sagerne ville blive hjemvist, hvis de var klagesager. Årsagen er, at oplysningsgrundlaget er mangelfuldt. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om borgeren får tilstrækkelig udmålt hjælp som følge af funktionsnedsættelsen.

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 arbejdsleder, og kommunen har derfor bevilget kontant tilskud. Udmålingen i 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 borgerens funktionsnedsættelse, borgerens 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 om en begrundelse.

Af kommunens afgørelse fremgår:

”Der er foretaget en individuel vurdering af dit behov for hjælp ud fra Servicelovens § 83 om personlig hjælp og pleje, hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og madservice, samt de kommunale kvalitetsstandarder og serviceniveau. Herudover er der inddraget de oplysninger, der er fremkommet ved hjemmebesøg d. 21. juli 2017.”

Ifølge vores praksis er dette ikke en tilstrækkelig konkret vurdering, da kommunen alene har henvist til, at der er foretaget en konkret vurdering. Kommunen har i afgørelsen ikke henvist til de hovedhensyn, som er afgørende for skønnet, og de konkrete oplysninger, der ligger til grund for skønnet. Det er ikke tilstrækkeligt at henvise til hjemmebesøget.

Da sagen er tilstrækkeligt oplyst, vil vi kunne reparere på denne begrundelsesmangel. Vi vil stadfæste afgørelsen, hvis det var en klagesag, men kritisere kommunens mangelfulde begrundelse.

Fokus på hvilke oplysninger skønnet er baseret på

Kommunen træffer i seks sager afgørelse om, at borgeren fortsat har behov for tildeling af kontant tilskud. I tre sager træffer kommunen afgørelse om tilkendelse af hjælp, samtidig med at den træffer afgørelse om udmåling. Tre af sagerne om fortsat bevilling ville blive stadfæstet, hvis de var klagesager. I to af disse sager er borgeren enige i kommunens udmåling, og i den tredje sag er der ingen oplysninger, der betvivler, at borgerens hjælpebehov er opfyldt ved kommunens skønsmæssige udmåling af hjælpen.

Vi ville hjemvise tre af sagerne om fortsat bevilling og tre af sagerne om tilkendelse med udmåling af hjælp, hvis de var klagesager. Den typiske mangel i alle seks sager er, at vi ikke kan se, hvilke oplysninger kommunerne baserer deres skøn på.

Nedenfor er et eksempel på en sag, hvor kommunen ikke forklarer, hvordan den er kommet frem til den udmålte hjælp.

KONTANT TILSKUD – SEKS SAGER OM FORTSAT RET ELLER TILKENDELSE VED UDMÅLING AF HJÆLP

EKSEMPEL PÅ MANGLENDE FORKLARING PÅ TIDSFASTSÆTTELSEN

Borgeren er født med en alvorlig kromosomfejl, som medfører mental retardering, autisme, sanseforstyrrelser, hypotoni²⁰ og svær epilepsi. Borgeren har intet sprog og kommunikerer udelukkende gennem handlinger. Ifølge kommunens funktionsvurdering er borgeren afhængig af hjælp i alle døgnets timer, da borgeren ikke er i stand til at tage vare på sig selv. Borgerens kognitive niveau svarer til et barn på halvandet år. Ifølge kommunes afgørelse er timerne fordelt med flere timer i weekenden end i hverdagen, hvor borgeren er i dagtilbud. Desuden indeholder bevillingen om kontant tilskud ekstra tid midt på dagen, som bliver ydet, når borgeren er hjemme på grund af sygdom eller lukning af dagtilbuddet. Hyppigheden af fraværet er udregnet efter moderens opgørelse og svarer til 1,5 dag pr. uge. Der er alene vedlagt en beregning af de differentierede timetillæg.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen har ikke forklaret, hvordan den er nået frem til en bevilling på 21 timer om ugen. Ifølge tilskudsmodtagerens gennemgang er hjælpebehovet på mindst 56 timer om ugen. Kommunen har hverken i afgørelsen eller journalnotater beskrevet, hvilke konkrete oplysninger, den lægger vægt på for at nå frem til udmålingen på 21 timer om ugen.

Sagen ville blive hjemvist, hvis det var en klagesag, da kommunen ikke har forklaret, hvorfor borgeren, som har et massivt hjælpebehov og et i sagen beskrevet behov for tilsyn 24 timer i døgnet, bliver bevilget 21 timers hjælp om ugen. Kommunen har anvendt bestemmelsen om kontant tilskud korrekt i forhold til overvågning, da sådanne opgaver ikke kan bevilges efter bestemmelsen om kontant tilskud. Hertil ville vi bemærke, at kommunen ikke kan udmåle hjælp til rene overvågningsopgaver.

Kommunerne har fokus på udmåling af sagerne

I 28 sager om BPA udmåler kommunen timetal for den samlede hjælp, borgeren får. De 28 sager fordeler sig, jf. tabel 5.2 på ni sager om tilkendelse med udmåling, ni sager om øgning af hjælp, to sager om nedsættelse af hjælp, og otte sager om

BPA – 28 SAGER OM UDMÅLING

²⁰ Formindsket spænding i fx muskler eller blodårer.

fortsat hjælp, hvor kommunen samtidig tager stilling til udmålingen.

TABEL 5.2 FORDELING AF SAGER OM UDMÅLING - BPA

	Borgerstyret personlig assistance
Tilkendelse af BPA-ordningen	8
Øgning af timer i ordningen	9
Nedsættelse af BPA-ordningen	2
Fortsat ret til BPA	8
I alt	27

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

Kommunen har i ni sager øget timerne i ordningen. Syv sager ville blive stadfæstet, og to sager ville blive hjemvist, hvis de var klagesager.

Årsagen til, at de syv sager ville blive stadfæstet, hvis de var klagesager, er, at kommunen har taget udgangspunkt i borgerens individuelle ønsker og behov. To sager ville blive hjemvist, hvis de var klagesager, idet kommunen ikke nærmere har forklaret, hvorfor borgeren ikke kunne få den ønskede øgning af timer.

Fokus på begrundelsen for nedsættelse af hjælpen

Kommunen har i to sager om nedsættelse af timetallet for udførelsen af hjælpeopgaverne bibeholdt borgerens ordninger.

Vi ville stadfæste begge afgørelser, hvis de var klagesager, idet nedsættelsen af hjælpen skyldes borgerens forhold, fx fordi hjælpebehov ville kunne blive mindre gennem tildeling af hjælpemidler.

Fokus på det individuelle behov ved udmåling af hjælp

Kommunen har i otte sager truffet afgørelse om fortsat hjælp, og i otte sager truffet afgørelse om både bevilling og udmåling af hjælp.

Alle otte sager om fortsat hjælp ville blive stadfæstet, hvis de var klagesager. I fire af sagerne har borgeren så omfattende et hjælpebehov, at borgeren har fået tildelt døgnhjælp. I de øvrige sager om fortsat hjælp har kommunen konkret forholdt sig til borgerens funktionsnedsættelse og udmålt hjælp i forhold til dette.

I de otte sager om tilkendelse med udmåling af hjælp ville vi stadfæste seks sager og hjemvise to sager, hvis de var klage-

BPA - TO SAGER OM NEDSÆTTELSE

BPA - OTTE SA- GER OM FORTSAT HJÆLP OG OTTE SAGER OM TILKENDELSE

KONTANT TILSKUD – 12 SAGER OM UDMÅLING

sager. Kommunen sørger i de seks sager for at dække borgerens hjælpebehov på baggrund af det individuelle behov. Grunden til, at vi ville hjemvise to af sagerne, er, at vi, med de oplysninger, der er i sagerne, ikke vil kunne vurdere, om kommunen har dækket borgerens hjælpebehov og sørget tilstrækkeligt for fleksibilitet i ordningen. Sagerne er med andre ord ikke tilstrækkeligt oplyste.

Konkret vurdering ved udmåling af tidsforbruget

Sagsgennemgangen viser, at kommunen i to ud af 12 sager om kontant tilskud har udmålt tidsforbruget efter en konkret vurdering af borgerens samlede behov for personlig og praktisk hjælp i hjemmet.

I ti sager har kommunen ikke udmålt tidsforbruget efter en konkret vurdering af borgerens samlede behov for personlig og praktisk hjælp i hjemmet. Dermed lever disse sager ikke op til vores praksis. Se tabel 5.3.

TABEL 5.3 HAR KOMMUNEN FORETAGET EN KONKRET VURDERING AF UDMÅLINGEN AF HJÆLPEN I SAGER OM KONTANT TILSKUD?

	Antal
Ja	2
Nej	10
I alt	12

Note: Tabellen vedrører de 12 sager om kontant tilskud, som handler om udmåling af hjælp.

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

KONTANT TIL- SKUD – 10 SAGER MANGLER FOR- KLARING PÅ HVORDAN TIME- TALLET ER FASTSAT

Årsagen til, at vi finder, at der mangler konkrete vurderinger, er, at kommunen ikke har begrundet eller forklaret, hvordan den er kommet frem til det fastsatte timetal for udførelsen af de enkelte opgaver. I sin begrundelse skal kommunen forklare, hvordan den er nået frem til det bestemte antal minutter, der er udmålt til hver hjælpeopgave.

Det er ikke tilstrækkeligt, hvis kommunen laver et tidsskema, der uden nærmere forklaring, angiver minuttallet. Det skyldes, at hvis borgeren ikke er enig, skal borgeren kunne se, hvordan kommunen er nået frem til, hvordan de enkelte hjælpeopgaver kan udføres inden for den tildelte tid.²¹

²¹ Nyt fra Ankestyrelsen nr. 4, 2016, om at kommunen skal forklare og begrunde tidsforbruget til hjælpeopgaver

I de to sager jf. tabel 5.3, hvor kommunen foretager en konkret vurdering af udmålingen, har kommunen lagt vægt på oplysningerne fra tilskudsmodtageren. I disse to sager har kommunen fortsat ikke forklaret, hvordan den er kommet frem til tidsestimeringen for udførelse af hver opgave. Vi finder, at der ikke er krav herom i begrundelsen i de situationer, hvor borgeren er enig i kommunens fastsættelse af tid til de enkelte opgaver.

Vi vurderer i disse situationer, at kommunen har taget udgangspunkt i tilskudsmodtagerens oplysninger ved udmålingen, og at tilskudsmodtageren er enig i udmålingen.

Vi har nedenfor et eksempel på, at kommunen ikke nærmere forklarer, hvordan udmålingen af hjælp kan dække borgerens behov for hjælp.

EKSEMPEL PÅ AT ET SKEMA MED TIMEFORDDELING IKKE ER EN KONKRET VURDERING

Borgeren er infantil autist²² og mentalt retarderet. Borgeren har desuden en udtalt skævhed i ryggen (scoliose²³). Borgeren kan ikke selvstændigt sørge for personlig pleje, herunder på-og afklædning samt toiletbesøg. Tilskudsmodtageren oplyser, at det kan være konfliktfyldt at hjælpe borgeren med den personlige pleje, men at det er blevet nemmere efter etablering af en bruseniche. Kommunen har beskrevet et massivt behov for hjælp. Der er ingen oplysninger om, hvordan 25 timer om ugen kan dække borgerens hjælpebehov.

²² Børn under tre år, som udviser svækkede sociale egenskaber, har svært ved at kommunikere og lader til at leve i sin helt egen verden, kan måske lide af infantil autisme. Infantil autisme er en neurologisk og gennemgribende udviklingsforstyrrelse, der typisk manifesteres inden for de første tre år af barnets liv.
Kilde: www.gomentor.dk.

²³ Scoliose er en skævhed i rygsøjlen, så der set bagfra er kurver mod højre eller venstre. Der er en primær kurve, som er den med størst vinkel og desuden kompensationskurver over og/ eller under. Som oftest er scoliosen formet som et S eller omvendt.
Kilde: www.fto.dk.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen skal forklare borgeren, hvordan den er kommet frem til de fastsatte tider for udførelsen af hver opgave. Kommunen skal også her tage stilling til, om fx henvisning til kvalitetsstandard kan dække hjælpebehovet, eller om kvalitetsstandard skal fraviges.

Eksempelvis er det ikke nok, at kommunen meddeler, at borgeren har fået udmålt 20 minutters hjælp til morgentoilette, herunder bad, medmindre de 20 minutter tager udgangspunkt i borgerens oplysninger om tidsfastsættelse af opgaven. Borgeren skal altså kunne se, hvordan kommunen er nået frem til, at opgaven kan blive udført på 20 minutter.

BPA – 20 SAGER UDMÅLT EFTER KONKRET VURDERING

Manglende forklaring på tidsforbruget medfører ikke ugyldighed

Undersøgelsen viser, at kommunen i 20 ud af 27 BPA sager, har udmålt tidsforbruget efter en konkret vurdering af borgerens samlede hjælpebehov. Se tabel 5.4.

TABEL 5.4 HAR KOMMUNEN FORETAGET EN KONKRET VURDERING AF UDMÅLINGEN AF HJÆLPEN I BPA-SAGER?

	Antal
Ja	20
Nej	7
I alt	27

Note: Tabellen vedrører de 27 BPA-sager, som handler om udmåling af hjælp.

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

BPA – SYV SAGER MANGLER FOR- KLARING PÅ HVORDAN TIMETALLET ER FASTSAT

I en del af disse sager har kommunen dog ikke forklaret, hvordan den er kommet frem til den udmålte tid. Det er en begrundelsesmangel. Men da der ikke er beskrevet andre behov for hjælp i sagerne, og der desuden er en beskrivelse af fleksibilitet i udmålingen, vil denne mangel ikke føre til ugyldighed, hvis sagerne havde været påklaget til Ankestyrelsen. I visse sager er der ingen begrundelsesmangel, da borgeren har fået den ønskede hjælp. Vi ville i enkelte sager bemærke overfor kommunen, at en utilstrækkelig vejledning kan føre til, at borgeren ikke bliver kompenseret for følgerne af sin funktionsnedsættelse, hvis sagerne havde været påklaget til Ankestyrelsen.

I syv ud af de 27 sager har kommunen ikke udmålt tidsforbruget efter ordningens formål. Kommunen redegør i størstedelen af disse sager ikke for den konkrete udmåling. Den forholder sig heller ikke til borgerens bemærkninger. Samlet set har

kommunen i disse sager ikke truffet en afgørelse i overensstemmelse med regler og vores praksis.

Udmåling af rådighedstimer

Tabel 5.5 viser hvor mange sager om kontant tilskud, kommunerne har udmålt rådighedstimer i.

TABEL 5.5 HAR KOMMUNEN UDMÅLT RÅDIGHEDSTIMER I SAGER OM KONTANT TILSKUD?

	Antal
Ja	0
Nej	12
I alt	12

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

KONTANT TILSKUD – IKKE UDMÅLT RÅDIG- HEDSTIMER

Kommunen har ikke udmålt rådighedstimer i nogen af de 12 sager om kontant tilskud. I ni sager er der ingen oplysninger i sagen, der kan forklare, hvorfor der ikke er behov for udmåling af rådighedstimer. I to af de 12 sager fremgår det af borgerens funktionsbeskrivelse, at der ikke er behov for hjælp på uforudsigelige tidspunkter eller regelmæssig behov for hjælp, som ikke vil kunne tilrettelægges. Kommunen har derfor korrekt vurderet, at betingelserne for at få udmålt rådighedstimer ikke er opfyldt i disse to sager.

I en af de 12 sager har borgeren massivt behov for hjælp. Dog mangler der oplysninger om, at borgeren har et spredt behov eller behov for hjælp på uforudsigelige tidspunkter. Der er ingen indikation for brug af rådighedstimer på grund af det massive behov for hjælp udover overvågning. Vi skal bemærke, at der ikke er lovhjemmel til at udmåle rådighedstimer til overvågning i en kontant tilskudsordning.²⁴

BPA – UDMÅLT RÅDIGHEDSTIMER I NI SAGER

I ni sager har kommunen udmålt rådighedstimer i forbindelse med udmåling af hjælp i en BPA. Se tabel 5.6.

²⁴ Venstre Landsretsdom, 13. maj 2015 V.L.B.-0122-14

TABEL 5.6 HAR KOMMUNEN UDMÅLT RÅDIGHEDSTIMER I BPA-SAGER?

	Antal
Ja	9
Nej	18
I alt	27

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

I fem af de ni sager har kommunen udmålt rådighedstimer i forbindelse med, at borgeren har 14 dages ferie i udlandet. Der er ingen oplysninger om, hvorfor kommunen ikke i denne situation har udmålt puljetimer.

I to af de ni sager har kommunen udmålt rådighedstimer til fx dækning af hjælp om natten, hvor der undtagelsesvist vil være behov for hjælp. I en sag har kommunen udmålt rådighedstimer i forbindelse med hospitalsbesøg, og i den sidste sag mangler der oplysninger om grunden til bevilling af rådighedstimer.

BPA – I 18 SAGER ER RÅDIGHED- STIMER IKKE UDMÅLT

I 18 sager har kommunen vurderet, at borgeren ikke har behov for udmåling af rådighedstimer i BPA-ordningen. I nogle af sagerne kan vi ud fra oplysningerne udlede, at borgeren ikke har et sådant behov, da hjælpebehovet er forudsigteligt, eller der ikke er et spredt behov for hjælp over hele døgnet. I enkelte af sagerne bliver hjælpen dækket af faktiske udmålte timer.

Nedenfor er et eksempel på korrekt udmåling af rådighedstimer i forbindelse med afholdelse af ferie.

EKSEMPEL PÅ KORREKT UDMÅLING AF RÅDIGHEDSTIMER I FORBINDELSE MED FERIE

Borgeren er meget lav som følge af et syndrom. Borgeren har en lungekapacitet på 1 liter og er kørestolsbruger. Borgerens arme er deforme. Borgeren har brug for personlig hjælp til næsten alle funktioner. Kommunen og borgeren er enige om udmålingen. Borgeren har søgt om yderligere timer til hjælpere, når denne er på ferie, da borgeren ikke kan have sine hjælpemidler med under ferien. Kommunen lægger vægt på dette, og at borgeren er nervøs for, om dennes B-pap maskine (åndedræt) fungerer korrekt.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen undersøger hvilket behov, borgeren har, og om der derigennem er behov for yderligere timer. Sagen ville blive stadfæstet, hvis det var en klagesag, da kommunen har forholdt sig til behovet for hjælp, når borgeren er på ferie. Kommunen skal dog forklare nærmere, hvorfor den vælger at udmåle rådighedstimer fremfor puljetimer.

Kommunen skal være opmærksom på, at der kan være behov for egentlig udmåling af timer, når hjælperne udfører faktiske opgaver for borgeren.

Vi bemærker, at kommunerne skal undersøge, om den ekstra hjælper kun undtagelsesvis skal hjælpe borgeren, herunder i forbindelse med delt tjeneste.

Udmåling af puljetimer

Tabel 5.7 er en oversigt over, om kommunen har udmålt puljetimer i de sager, hvor dette er relevant. Ved gennemgangen vil vi belyse til hvilke formål, kommunen udmåler puljetimer.

TABEL 5.7 HAR KOMMUNEN UDMÅLT PULJETIMER?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	0	15
Nej	12	12
I alt	12	27

Note: Det har ikke været relevant for kommunen at udmåle puljetimer i to sager om kontant tilskud og 11 BPA-sager, hvilket skyldes, at der er tale om sager om hhv. afslag, ophør og sager, hvor kommunen alene har taget stilling til, om borgeren var i personkredsen for ordningen.

Kilde: Ankestyrelsens gennemgang af 50 sager.

KONTANT TILSKUD – IKKE UDMÅLT PULJETIMER I 12 SAGER

Vi kan konstatere, at der ikke er udmålt puljetimer i samtlige 12 sager om kontant tilskud.

Det er vores praksis, at der i helt særlige situationer er mulighed for at udmåle puljetimer til fx personlig pleje og praktisk hjælp og weekendophold, så borgeren ikke behøver at søge om hjælp, hver gang borgeren har behov for ekstra hjælp i forbindelse med familiebesøg m.v.

BPA – UDMÅLT PULJETIMER I 15 SAGER

Puljetimer udmålt i over halvdelen af BPA-sagerne

Kommunen har i 15 BPA-sager udmålt puljetimer i stedet for at udmåle faktiske timer. Det fremgår, at kommunen har udmålt puljetimer til at afløse fx ægtefællen, når denne er ude at rejse, deltage i fx aktiviteter i weekender, ferier og stævner, oplæring, kurser, lave APV og afholde personalemøder. Endelig har kommunen udmålt puljetimer til dækning af hjælp, når borgerens dagtilbud er lukket, herunder i ferieperioden.

Kommunen har i 12 BPA-sager valgt ikke at udmåle puljetimer. I flere af sagerne er der ikke oplysninger om, hvad grunden hertil er. I nogle af sagerne er der ikke beskrevet et behov for udmåling af puljetimer. Derudover har kommunen i en enkelt sag valgt at udmåle faktiske timer til medarbejderudviklings-samtaler, personalemøder mv.

Kriterier for hjælpernes kvalifikationer

Af tabel 5.8 nedenfor fremgår, hvorvidt kommunen har lagt vægt på, hvilke kvalifikationer hjælperne skal have for at varetage borgerens behov.

TABEL 5.8 HAR KOMMUNEN LAGT VÆGT PÅ KRITERIER, DER ANGÅR HJÆLPERNES KVALIFIKATIONER?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	3	14
Nej	4	12
I alt	7	26

Note: I hhv. syv sager om kontant tilskud og 10 sager om BPA har det ikke været relevant for kommunen at fastsætte kriterier for hjælpernes kvalifikationer.

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

KONTANT TILSKUD – TRE SAGER OM KVALIFIKATIONER

I tre ud af syv sager om kontant tilskud er der oplysninger om, at der ikke er behov for faglært hjælper til de opgaver, borgeren skulle have hjælp til. I disse sager følger kommunen FOA's overenskomsts løntrin 11/12.

I fire ud af syv sager om kontant tilskud har kommunen ikke lagt vægt på kriterier, der angår hjælpernes kvalifikationer. Det kan skyldes, at tilskudsmodtageren typisk er den eneste hjælper i ordningen. Typisk bliver tilskudsmodtageren her aflønnet som ufaglært.

BPA – 14 SAGER OM KVALIFIKATIONER

I 14 ud af 26 sager om BPA har kommunen lagt vægt på kriterier, der angår hjælpernes kvalifikationer, mens kommunen i 12 sager ikke har lagt vægt på kriterierne.

Eksempel på en korrekt vurdering af hjælpernes kvalifikationer

Borgeren har en svær grad af Parkinson. Borgeren har derudover gigt, som medfører smerter i led i bl.a. venstre arm og håndled. Borgeren kan ikke eller kun i begrænset omfang udføre almindelige dagligdags opgaver i form af eksempelvis personlig pleje, madlavning, rengøring og transport. Det fremgår af sagen, at kommunen sædvanligvis observerer borgeren i en kortere periode i forbindelse med afdækning af det konkrete støttebehov og tidsforbruget i den forbindelse. Borgeren nævner, at det vil være en belastning, og kommunen har derfor fra-veget det. Kommunen har derfor taget afsæt i borgerens mundtlige tilkendegivelser om hjælpebehovet. Følgende oplysninger fremgår af tillæg til kommunens afgørelse: *"Ud fra de oplysninger, der foreligger i sagen, vurderer vi ikke, at der er behov for, at du ansætter hjælper med særlige faglige kvalifikationer og/eller en særlig faglig baggrund."*

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen har forsøgt at indhente relevante oplysninger og har på det konkrete grundlag vurderet, at hjælperne ikke behøver at være særligt fagligt uddannet for at udføre de nødvendige hjælpeopgaver.

Vi ville derfor have stadfæstet dette spørgsmål, hvis sagen var en klagesag.

Udmåling af hjælp til direkte og indirekte omkostninger

Tabel 5.9 viser, hvorvidt kommunerne har udmålt hjælp til direkte og indirekte omkostninger forbundet med ansættelse af hjælpere.²⁵

²⁵ § 10 i bekendtgørelse nr. 1246 af 13. november 2017 om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret assistance efter serviceloven.

TABEL 5.9 HAR KOMMUNEN UDMÅLT HJÆLP, DER ANGÅR DIREKTE OG INDIREKTE OMKOSTNINGER FORBUNDET MED ANSÆTTELSE AF HJÆLPERE?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	1	23
Nej	11	4
I alt	12	27

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

**BEGGE
ORDNINGER –
INGEN OPLYS-
NINGER I DE
FLESTE SAGER**

For begge ordninger gælder, at størstedelen af sagerne ikke indeholder oplysninger om, hvordan kommunen er kommet frem til tilskuddets størrelse. I enkelte sager kan vi udlede, at tilskuddet er baseret på kommunens kvalitetsstandard, og at kommunen ikke har taget stilling til, om der er grundlag for at fravige disse. Enkelte borgere har haft indsigelser mod det fastsatte beløb, da beløbet efter borgernes meninger ikke kan dække de konkrete omkostninger i ordningerne. I disse sager foretager kommunen ikke en selvstændig prøvelse af, om der er forhold i de enkelte situationer, der gør, at den skal fravige standardbeløbet.

**KONTANT
TILSKUD – EN
SAG OM
OMKOSTNINGER**

Gennemgangen af de 12 sager om kontant tilskud viser, at kommunen kun i en enkelt sag har udmålt hjælp, der angår direkte og indirekte omkostninger forbundet med ansættelse af hjælpere.

I denne ene sag har borgeren gjort indsigelse mod standardbeløbet til hjælperelaterede udgifter. Kommunen har konkret forholdt sig til indsigelsen og har vurderet, at der ikke er grundlag for at fravige det fastsatte standardbeløb.

**BPA –
23 SAGER OM
OMKOSTNINGER**

I 23 ud af 27 BPA-sager har kommunen udmålt hjælp, der angår direkte og indirekte omkostninger forbundet med at ansætte hjælpere. I størstedelen af sagerne har kommunen udmålt et fast beløb, som varierer mellem 105 kr. og 2.500 kr. månedligt. Af en enkelt sag fremgår, at borgeren skal anvende 30 procent af sit bistanstillæg til at dække disse omkostninger.

EKSEMPEL MED FORKLARING PÅ HVORFOR STANDARDBELØBET IKKE KAN FRAVIGES

Borgeren lider af knogleskørhed, scoliose og lavt blodtryk. Borgeren er desuden tetraplegiker og har et respirations behov. Borgeren har brug for personlig og praktisk hjælp, ledsagelse og overvågning. Kommunen har i sin afgørelse oplyst, at borgeren får 1.000 kr. om måneden til brug for køb af sæbe, toiletpapir og første hjælpers rejseudgifter.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen har konkret forholdt sig til, hvilke udgifter der er udmålt tilskud til fx sæbe, el/vand, transport og cafebesøg. Kommunen har på forespørgsel fra borgeren konkret forholdt sig til, at telefonmøder med hjælperne ikke er nødvendige.

Vi ville derfor stadfæste denne sag, hvis det var en klagesag.

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

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.

UDMÅLING

KONTANT TILSKUD – OTTE SAGER IKKE I OVERENSSTEM- MELSE

**BPA – TO
SAGER IKKE I
OVERENSSTEM-
MELSE**

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 borgerens samlede hjælpebehov. Kommunen har været i dialog med eller inddraget bemærkninger fra nærtstående om fastsættelse af tidsforbruget til løsning af de enkelte opgaver.

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

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

**KONTANT
TILSKUD**

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.

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**KONTANT
TILSKUD**

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.

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.

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE PÅ BAGGRUND AF SAGSGENNEMGANGEN:

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.
-

KAPITEL 6

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 kommunernes helhedsvurdering af borgerens behov i de to ordninger. Vi har fokus på, om borgeren får det nødvendige hjælpebehov dækket gennem den bevilgede ordning.

**KUN FOKUS PÅ
AFDÆKNING AF
HJÆLP I
ORDNINGERNE**

Vi har ikke fokus på, om den hjælp, kommunen har bevilget ud over enten kontant tilskud eller BPA, er tilstrækkeligt til at dække borgerens behov for hjælp. Det skyldes, at vi i langt de fleste sager ikke - på baggrund af de indsendte dokumenter - har været i stand til at vurdere, om borgerens hjælpebehov for hjælp uden for ordningerne er opfyldt. Vi vil dog, i de sager, hvor det har været muligt, kommentere på det i kapitlet.

Der er få sager, hvor kommunernes bevilling af fx diverse hjælpemidler har ført til en lavere udmåling af hjælp i ordningerne, end hvis borgeren ikke har haft hjælpemidlerne til rådighed. Årsagen er, at borgeren gennem bevillingen af hjælpemidlerne ikke har behov for støtte til enkelte opgaver, som borgeren ellers ville have fået udmålt hjælp til i ordningerne, hvis borgeren ikke havde fået bevilget de nødvendige hjælpemidler.

I dette kapitel inddrager vi de sager, hvor kommunerne har fokus på udmålingen. I disse sager har kommunerne vurderet, at borgeren opfylder betingelserne for at være omfattet af ordningerne. Sidst i kapitlet sammenfatter vi kapitlets resultater og kommer med anbefalinger til kommunernes sagsbehandlere.

GENERELT OM HELHEDSVURDERING

Efter retssikkerhedslovens § 5 skal kommunen behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

§

RETSSIKKERHEDSLOVENS § 5

Kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om borgeren kan søge om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Ved ansøgninger om hjælp

Kommunen skal i forbindelse med sin sagsbehandling i de enkelte ansøgningssager være opmærksom på, om borgeren har behov for anden hjælp end netop den hjælp, som borgeren har ansøgt om. På den anden side vil der også være en række tilfælde, hvor det vil være mindre relevant at foretage en bred helhedsvurdering.

Hjælp hos anden myndighed m.v.

Endelig fremgår det af retssikkerhedslovens § 5, at kommunen skal være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning. Det forventes i disse situationer, at borgeren bliver rådgivet bredt om de forskellige hjælpemuligheder, der er relevante for borgeren, som søger om hjælp.

PRAKSISUNDERSØGELSENS RESULTATER

Helhedsorienteret sagsbehandling

Af tabel 6.1 nedenfor fremgår, at borgeren i to af 12 sager om kontant tilskud har fået dækket sit samlede hjælpebehov, mens borgeren i 10 sager ikke har fået dækket sit behov for hjælp fuldt ud.

TABEL 6.1 HAR BORGEREN EFTER EN SAMLET VURDERING FÅET DÆKKET SIT BEHOV FOR HJÆLP?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	2	24
Nej	10	3
I alt	12	27

Note: To sager om kontant tilskud og ni sager om BPA-ordningen indgår ikke i tabellen, da de handler om hhv. afslag, ophør og bevilning (om personkreds).

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

I de to sager, hvor borgeren har fået dækket sit behov, har kommunen efter borgerens funktionsbeskrivelse givet den

**KONTANT
TILSKUD – I 10
SAGER ER DER
IKKE UDMÅLT
PRAKTISK HJÆLP**

nødvendige hjælp i forhold til borgerens vanskeligheder som følge af funktionsnedsættelsen. I disse sager er der ikke beskrevet yderligere hjælpebehov, som kommunen ikke har dækket, og der er ikke formodning om, at de nødvendige opgaver ikke kan klares indenfor udmålingen af hjælpen. Herudover er borgeren blevet bevilget anden form for hjælp, som fx kørestol, aktivitets- og samværstilbud, ledsagelse og handicappbil.

I de 10 sager, hvor borgerens samlede hjælpebehov ikke bliver dækket, skyldes det, at borgeren ikke får udmålt hjælp til praktiske opgaver, som borgeren ikke kan påtage sig på grund af sin funktionsnedsættelse. Kommunen forudsætter, at de praktiske opgaver enten kan blive udført af tilskudsmodtageren, eller at der ikke er et hjælpebehov, så længe borgeren bor hjemme. Det er ikke i fuld overensstemmelse med vores praksis, da borgeren uanset om borgeren bor hos sine forældre eller i egen bolig kan få udmålt hjælp til praktiske opgaver, som denne ikke selv kan udføre uden støtte. Borgeren har typisk fået bevilget anden form for hjælp fx handicappbil og kørestol, men den form for hjælp er ikke tilstrækkelig til, at det samlede hjælpebehov er dækket.

**BPA – I 24 SAGER
FÅR BORGEREN
DÆKKET SIT
FULDE BEHOV
FOR HJÆLP**

I 24 BPA-sager har borgeren fået dækket sit samlede hjælpebehov, mens borgeren i tre BPA-sager ikke har fået dækket sit samlede hjælpebehov fuldt ud.

I de 24 sager har kommunen gennem grundige beskrivelser af borgerens funktionsnedsættelse, oplysninger om behov for anden form for hjælp og dialog med borgeren foretaget en begrundet skønsmæssig vurdering af dennes behov for hjælp. Borgeren får på denne måde tilstrækkeligt tilskud til at ansætte de nødvendige hjælpere og tilrettelægge hjælpen efter eget ønske. I disse sager har kommunen typisk imødekommet borgerens ønske om hjælp. Vi har derfor en formodning om, at kommunen har dækket borgerens samlede hjælpebehov, dvs. også uden for ordningen. Borgeren har i disse sager også fået bevilget fx kørestol, handicappbil, merudgifter og sejl til forflytninger. Vi kan dog ikke ud fra sagens oplysninger vurdere, om borgeren er kompenseret ved bevilling af hjælpemidler, herunder om borgeren er blevet overkompenseret for sin funktionsnedsættelse. I flere sager vejleder kommunen borgeren om, at noget af hjælpebehovet skal dækkes med hjælp fra respirationscentret. Desuden vejleder kommunen borgerne om, at transporten også kan leveres af regionen i forbindelse med behandling. Respirationshjælp er ikke en ydelse, som kan leveres efter servicelovens § 96, da det er en sundhedsydelse.

I de tre sager, hvor borgeren ikke har fået sit behov dækket, har kommunen fx ikke forholdt sig til alle de hjælpeopgaver,

som borgeren har oplyst at have behov for hjælp til. Kommunen har i en af sagerne ikke forholdt sig til, at borgerens ægtefælle yder forholdsvis meget hjælp.

Nedenfor fremgår et eksempel, hvor kommunen har vejledt borgeren om hjælp fra regionen.

EKSEMPEL HVOR KOMMUNEN VEJLEDER BORGEREN OM, AT NOGET AF HJÆLPEN SKAL LEVERES AF REGIONEN

Borgeren har muskelsvind og har væsentligt nedsat muskelkraft, rygskævhed og mangelfuld vejrtrækning med behov for respirator. Borgeren får hjælp bevilget af kommunen til personlig pleje, praktiske gøremål, overvågning og støtte i hjemmet. Borgeren har hjælpemidler i form af handicapbil og kørestol. Kommunen vejleder, at respirationsopgaver varetages af regionen.

Ankestyrelsens vurdering

Vi ville stadfæste dette spørgsmål, hvis det var en klagesag, da respirationsopgaver skal varetages af regionen efter sektoransvarlighedsprincippet.

Nedenfor fremgår et eksempel, hvor kommunen foretager en helhedsvurdering af borgerens samlede behov for hjælp.

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.

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

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.

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

I hovedparten af sagerne om kontant tilskud har kommunerne ikke dækket borgerens fulde behov for personlig og praktisk

**HELHEDSVURDERING
BEDST I
BPA-SAGER**

**KONTANT
TILSKUD**

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.

ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE PÅ BAGGRUND AF SAGSGENNEMGANGEN:

- 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 7

**GARANTI-
FORSKRIFTER**

De formelle sagsbehandlingsregler

I dette kapitel behandler vi følgende formelle mangler i sagsbehandlingen:

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

De oplyste formelle mangler er garantiforskrifter. Hvis kommunerne tilsidesætter disse garantiforskrifter, kan konsekvensen være, at kommunernes afgørelser er ugyldige, medmindre vi ved en klagesagsbehandling vil kunne rette op på mangler.

Vi har undersøgt, om afgørelserne er i overensstemmelse med forvaltningslovens regler og Ankestyrelsens praksis.

Sidst i kapitlet sammenfatter vi resultaterne og kommer med anbefalinger til kommunernes sagsbehandlere.

REGELGRUNDLAGET

I det følgende beskriver vi reglerne om oplysningsgrundlaget, begrundelse, partshøring og krav om at foretage en konkret og individuel vurdering.

Reglerne om oplysningsgrundlaget findes i retssikkerhedsloven, mens reglerne om begrundelse og partshøring er fastsat i forvaltningsloven.

§

UGYLDIGHED NÅR AFGØRENDE OPLYSNINGER MANGLER

GENOPTAGE TIDLIGERE AFGØRELSE

TRÆFFE NY AFGØRELSE

OPLYSNINGSGRUNDLAGET

REGLERNE OM OPLYSNING AF SAGEN

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 10, at det er kommunens ansvar at oplyse sagen tilstrækkeligt, før der bliver truffet en afgørelse.

Kommunerne skal sørge for at have tilstrækkelige oplysninger til at kunne træffe afgørelse i sagen (officialprincipet).

Et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag er en forudsætning for at kunne træffe en rigtig afgørelse. Det er altid en konkret vurdering, hvilke oplysninger der er behov for, før der bliver truffet en afgørelse.

Kommunen kan inddrage borgeren eller dennes partsrepræsentant for at sikre sig, at alle relevante oplysninger er indhentet for at kunne træffe en afgørelse.

Konsekvenserne af et mangelfuldt oplysningsgrundlag

Hvis sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, og der mangler afgørende oplysninger for at kunne vurdere sagen, er afgørelsen ugyldig. Hvis vi i en klagesag vurderer, at oplysningsgrundlaget er utilstrækkeligt, ophæver eller hjemviser vi sagen.

HJEMVISNING

En hjemvisning indebærer efter almindelig forvaltningsret en annullation af den pågældende afgørelse, medmindre andet bliver fastsat i hjemvisningsafgørelsen. Annullationen betyder, at retsvirkningerne af den påklagede afgørelse bliver ophævet (afgørelsen får ikke virkning efter sit indhold).

Hvis vi hjemviser en afgørelse om ophør eller nedsættelse af en kontant tilskudsordning eller en BPA-ordning, vil kommunen som udgangspunkt skulle genoptage den hidtidige ordning, indtil der er truffet en ny afgørelse. Vi gør opmærksom på den særlige varslingsordning i disse sager, jf. servicelovens § 3 a.

Når vi hjemviser en sag til kommunen, betyder det, at kommunen skal træffe en ny afgørelse.

§

FULDT UD MEDHOLD

HOVEDHENSYN DER ER BESTEMMENDE SKAL FREMGÅ AF AFGØRELSEN

NEDSÆTTELSE AF HJÆLPEN

BEGRUNDELSE

REGLERNE OM BEGRUNDELSE

Reglerne om begrundelse fremgår af forvaltningslovens §§ 22-24.

En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, begrundes, når borgeren ikke får fuldt ud medhold. Begrundelsen skal give borgeren en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende udfald.

Det er både afgørende, når sagen drejer sig om, hvorvidt betingelserne for at få bevilget en ydelse er til stede og ved udmålingen af hjælp.

Krav til begrundelse

Der er ingen krav til en begrundelse, hvis kommunen har imødekommet borgeren fuldt ud. Hvis kommunen er i tvivl om det, skal kommunen overholde de forvaltningsretlige krav til en begrundelse. En borger vil generelt kunne anses for at have fået fuldt ud medhold, hvis borgeren har tilkendegivet at være indforstået med en bevilget ydelse.

Begrundelsen skal desuden indeholde et svar på relevante bemærkninger, som borgeren er kommet med fx i forbindelse med en partshøring.

Kommunens afgørelse er ikke tilstrækkelig begrundet, hvis det ikke fremgår af afgørelsen, hvilke faktiske forhold/hovedhensyn der har været bestemmende for kommunens vurdering. Det betyder, at når kommunen foretager en vurdering, skal den forklare borgeren, hvad den har lagt vægt på i sin vurdering.

Kommunen skal især i udmålingssagerne kunne forklare, hvordan den er kommet frem til udmålingen og kunne forklare, hvordan udmålingen kan dække borgerens behov for hjælp.

Ifølge gældende regler og vores praksis har borgeren krav på en fyldestgørende begrundelse. Det gælder navnlig, når borgeren får nedsat en ydelse, som borgeren har modtaget igennem længere tid, og borgerens funktionsniveau ikke har ændret sig. Der henvises til udtalelse fra Folketingets Ombudsmand af 29.

november 2011 om skærpet begrundelseskrav²⁶ og vores principafgørelse [93-12](#).

PARTSHØRING



Reglerne om partshøring fremgår af forvaltningslovens §§ 19-20.

Sagens parter skal vide, hvilke oplysninger myndigheden har i sagen. De skal desuden have mulighed for at kommentere og/eller supplere oplysningerne, inden kommunen træffer afgørelse.

GARANTI-FORSKRIFT

Krav til partshøring

Partshøring er en garanti for, at kommunerne træffer korrekte og lovlige afgørelser.

Kommunen skal partshøre borgeren (parten) over nye oplysninger af betydning for afgørelsens udfald, der er til ugunst for borgeren, og som borgeren ikke kan antages at være bekendt med.

INGEN FORMKRAV

Der er ingen formkrav til selve høringsproceduren, som kan gennemføres skriftligt eller mundtligt. Formen skal dog respektere formålet med pligten til at partshøre. Det betyder, at borgeren skal have mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagernes faktuelle grundlag.

FRIST FOR PARTSHØRING

Fristen for at komme med bemærkninger skal være rimelig i forhold til de oplysninger, som borgeren skal gennemgå og afgørelsernes karakter.

²⁶ Folketingets Ombudsmands beretning 2011 (16-1).

§

**INDIVIDUELT
HENSYN****KONKRET OG INDIVIDUEL VURDERING****SERVICELOVENS § 1, STK. 3**

Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer i det omfang, det er muligt for den enkelte. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn.

Kommunen skal i sin vurdering tage udgangspunkt i den enkelte borgers situation og behov for hjælp. Kommunen skal i den forbindelse kunne forklare, at den har taget det individuelle hensyn.

PRAKSISUNDERSØGELSENS RESULTATER**Oplysningsgrundlaget**

Af tabel 7.1. fremgår et overblik over, i hvilket omfang de i alt 50 sager er oplyst²⁷. Vi har undersøgt, om der mangler afgørende oplysninger i sagerne, så det ikke ville være muligt for os at reparere på manglen i kommunernes afgørelser, hvis sagerne havde været påklaget.

TABEL 7.1 I HVILKET OMFANG ER SAGEN OPLYST?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Der mangler ingen væsentlige oplysninger	5	32
Afgørende oplysninger mangler	9	4
I alt	14	36

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

**KONTANT
TILSKUD – NI
SAGER MANGLER
AFGØRENDE
OPLYSNINGER****Sagerne er ikke tilstrækkeligt oplyst**

I ni sager om kontant tilskud mangler der afgørende oplysninger om borgerens samlede hjælpebehov. Kommunen har ikke undersøgt borgerens behov for hjælp til praktiske opgaver nærmere så som indkøb og rengøring. Kommunen har i disse sager heller ikke haft tilstrækkelige oplysninger til at kunne re-

²⁷ I bilag 2 fremgår kommunefordelte tal om, hvordan de 50 sager er oplyste, og om de lever op til Ankestyrelsen regler og praksis.

degøre for, at den bevilgede udmåling kan dække alle de nødvendige hjælpeopgaver.

Nedenfor er et eksempel på, at et mangelfuldt oplysningsgrundlag kan påvirke dækningen af borgerens hjælpebehov.

Eksempel på et mangelfuldt oplysningsgrundlag

Kommunen har givet afslag på en kontant tilskudsordning, da kommunen har vurderet, at borgeren, som har diagnosen Downs Syndrom, alene har behov for personlig pleje. Kommunen har vurderet, at der ikke kan bevilges udmåling af praktisk hjælp, da borgeren bor hjemme. Kommunen oplyser i afgørelsen, at det er uvist, hvor meget borgeren kan deltage ved udførelsen af praktiske opgaver. Kommunen har udmålt hjælp til personlig pleje til 5 timer og 37 minutter pr. uge. Kommunen forklarer det ikke nærmere, end at borgeren selv kan udføre den personlige pleje, hvis moren motiverer borgeren. Kommunen henviser i afgørelsen til, at udmålingen er sket i forbindelse med hjemmebesøg. Der er dog ingen oplysninger om, hvordan kommunen er kommet frem til tidsfastsættelsen, herunder begrundelse for hvorfor enkelte opgaver er fastsat til et givent minuttal.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen redegør ikke for, hvilke oplysninger der er lagt til grund ved udmålingen, og hvordan den skønsmæssige udmåling er foretaget. Kommunen har ikke undersøgt, hvilke praktiske opgaver borgeren har behov for hjælp til, og hvordan dette hjælpebehov kan dækkes. Vi skal bemærke, at borgeren kan få udmålt hjælp til praktiske opgaver uanset boform.

Da udmålingen af hjælpen er på 5 timer og 37 minutter vil en ny udmåling af hjælpebehovet ikke blive så stor, at borgeren vil komme op på et hjælpebehov over 20 timer om ugen, som er en betingelse for at være omfattet af personkredsen.

Sagen ville derfor blive stadfæstet, hvis det var en klagesag, selvom kommunen skal foretage en fornyet udmåling. Ved udmåling af hjælpen mangler kommunen at indhente oplysninger, som kan beskrive, hvilken hjælp borgeren har brug for. Samtidig skal kommunen beskrive, hvordan kommunen er kommet frem til den fastsatte udmåling. En øget udmåling vil efter vores vurdering ikke kunne føre til, at borgeren vil blive omfattet af personkredsen for kontant tilskud. Borgeren er ikke omfattet af personkredsen, da yderligere udmåling ikke vil føre til, at borgeren har et hjælpebehov på over 20 timer ugentligt.

**KONTANT
TILSKUD – FEM
SAGER MANGLER
INGEN
VÆSENTLIGE
OPLYSNINGER**

Sagerne er tilstrækkeligt oplyst

I fem sager om kontant tilskud mangler der ingen eller mindre væsentlige oplysninger. Kommunen har i disse sager primært lagt borgerens oplysninger om omfanget af tidsforbruget til udførelse af hjælpeopgaverne til grund. På baggrund af fyldestgørende funktionsbeskrivelser har kommunen forholdt sig konkret til borgerens behov for hjælp.

Her følger et eksempel på en sag, hvor borgerens hjælpebehov er tilstrækkeligt oplyst til, at vi kan vurdere, at udmålingen af hjælpen kompenserer for borgerens funktionsnedsættelse.

EKSEMPEL PÅ AT HJÆLPEBEHOVET ER TILSTRÆK- KELIGT OPLYST, SELV OM KOMMUNEN IKKE HAR FORKLARET UDMÅLINGEN AF HJÆLP

Borgeren modtager kontant tilskud, hvor kommunen har udmålt hjælpen til 55 timer og 15 minutter om ugen, da borgeren ifølge kommunen har et omfattende hjælpebehov. Kommunen har truffet afgørelse om fortsat bevilling af hjælp.

Kommunen begrundet afgørelsen på denne måde: "Du er udviklingshæmmet og kørestolsbruger. Du er ikke selv i stand til at varetage egen personlig hygiejne, ernæring med mere. Du skal mades med ske også ved væske. Du skal forflyttes med lift, har kortvarig ståfunktion på gode dage, bader på bækkenstol, bruger ble. Du er venstresiddigt lammet og sidder derfor med sele i din kørestol, så du ikke falder ud af din kørestol. Du har ikke noget talesprog men kan udtrykke dig via lyde samt nonverbalt så personer, der kender dig, kan forstå dig. Du kan sove for dig selv med tilsyn i løbet af natten."

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen har oplyst sagen tilstrækkeligt. Kommunen har i stor udstrækning sammenholdt borgerens funktionsnedsættelse med borgerens oplysninger under hjemmebesøg og faglige beskrivelser om borgerens lidelser og funktionsnedsættelse på baggrund af disse. Begrundelsesniveauet er alligevel ikke fyldestgørende, da kommunen ikke har redegjort nærmere for, at hjælpebehovet kan dækkes indenfor tidsfastsættelsen af hjælpen.

Oplysningerne i sagen peger på, at borgerens hjælpebehov kan dækkes gennem kommunens skønsmæssige udmåling. Vi vurderer derfor, at der ikke er fornødent grundlag for at tilsidesætte kommunens skønsmæssige udmåling. Hvis sagen

**BPA – FIRE
SAGER MANGLER
AFGØRENDE
OPLYSNINGER**

**BPA – 32 SAGER
MANGLER INGEN
AFGØRENDE
OPLYSNINGER**

blev påklaget, ville vi stadfæste afgørelsen og rette op på kommunens begrundelsesmangel. Vi vil samtidig udtrykke kritik af kommunens begrundelse.

Sagerne er ikke tilstrækkeligt oplyst

I fire sager har kommunen manglet afgørende oplysninger til at kunne træffe en afgørelse. Kommunen har i disse sager ikke forholdt sig til borgerens indsigelse, herunder behov for yderligere undersøgelse af hjælpebehovet. Kommunen mangler at indhente faglige oplysninger, der ville kunne understøtte dens begrundelse og manglende undersøgelse af behovet for udførelse af praktiske opgaver.

Sagerne er tilstrækkeligt oplyst

I 32 BPA-sager mangler der ingen eller mindre væsentlige oplysninger. I disse sager har kommunen haft tilstrækkelige oplysninger til at afgøre sagen. I enkelte sager har borgeren ifølge funktionsbeskrivelsen haft så massivt behov for hjælp, at kommunen ikke har været i tvivl om udmåling af døgnhjælp. I de øvrige sager har kommunen forholdt sig til faglige oplysninger og oplysninger fra borgeren. Kommunen har også i en del af sagerne været på hjemmebesøg.

**EKSEMPEL HVOR KOMMUNEN HAR OPLYST SAGEN
TILSTRÆKKELIGT**

Borgeren lider af muskelsvind og har nedsat muskelkraft. Kommunen har baseret borgerens hjælp til egen omsorg på oplysninger fra borgeren. Borgeren har oplyst, at denne har behov for støtte til stort set alle gøremål og til personlig pleje. Kommunen har bevilget det antal timer, som borgeren ønsker. Desuden har kommunen indhentet oplysninger der viser, at borgerens funktionsniveau er faldet over tid.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen har indhentet de nødvendige oplysninger til belysning af borgerens funktionsnedsættelse og behov for hjælp. Desuden har kommunen aktivt anvendt borgerens oplysninger i vurderingen af omfanget af borgerens behov for hjælp. Vi ville derfor have stadfæstet afgørelsen, hvis det havde været en klagesag.

Borgerens oplysninger

Tabel 7.2 viser, om kommunen har forholdt sig til de oplysninger, borgeren er kommet med i forbindelse med sagsbehandlingen.

TABEL 7.2 HAR KOMMUNEN FORHOLDT SIG TIL BORGERENS OPLYSNINGER?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	7	27
Nej	1	3
Ved ikke	2	0
Ikke relevant	4	6
I alt	14	36

Note: "Ved ikke" dækker over et spinkelt oplysningsgrundlag, hvor vi ikke kan svare på spørgsmålet. "Ikke relevant" dækker over, at borgeren ikke er kommet med nogen spørgsmål til kommunen.

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

KONTANT TILSKUD – I SYV SAGER ER BORGERENS OPLYSNINGER INDDRAGET

I syv sager om kontant tilskud har kommunen inddraget borgerens oplysninger i sagen. I en sag om kontant tilskud har kommunen ikke forholdt sig til borgerens oplysninger. Vi ville derfor have hjemvist sagen, da vi ikke kan reparere på fejlen på grund af manglende oplysninger. Årsagen hertil er, at kommunen ikke på baggrund af indsigelserne fra borgeren undersøger, om der kan være behov for yderligere hjælp. I to sager om kontant tilskud er der ingen oplysninger om, hvorvidt borgeren har haft oplysninger til sagen, hvorfor vi ikke ved det. I fire sager om kontant tilskud er det ikke relevant, at kommunen forholder sig til borgerens oplysninger. Det skyldes, at borgeren ikke har bestridt kommunens oplysningsgrundlag.

BPA – I 27 SAGER ER BORGERENS OPLYSNINGER INDDRAGET

I 27 sager om BPA har kommunen inddraget borgerens oplysninger i sagen. I tre BPA-sager har kommunen ikke forholdt sig til borgerens oplysninger. Vi ville have hjemvist sagerne, hvis de var klagesager. Årsagen hertil er, at kommunen ikke på baggrund af væsentlige oplysninger fra borgeren undersøger, om der kan være behov for yderligere hjælp. I seks sager om BPA er det ikke relevant for kommunen at forholde sig til borgerens oplysninger. Det skyldes, at borgeren ikke har bestridt kommunens oplysningsgrundlag.

Begrundelse

I tabel 7.3 fremgår et overblik over, om kommunerne har begrundet afgørelserne overfor borgerne i de 50 sager, vi har gennemgået.

TABEL 7.3 ER KRAVENE TIL BEGRUNDELSEN I AFGØRELSEN OPFYLDT?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	4	28
Nej	10	8
I alt	14	36

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

KONTANT TILSKUD – I TI SAGER ER KRAV TIL BEGRUNDELSE IKKE OPFYLDT

Fokus på kravene til begrundelse

I ti ud af de 14 sager om kontant tilskud har kommunen ikke opfyldt kravene til en begrundelse i afgørelsen. Kommunen har i fire sager om kontant tilskud opfyldt kravene til en begrundelse. I tre af de fire sager har borgeren fået fuldt ud medhold. Det skyldes, at der ikke er et krav om begrundelse i forvaltningsloven. I den fjerde sag har kommunen begrundet borgereens behov for hjælp ud fra funktionsbeskrivelsen. Kommunen har ikke forklaret tidsforbruget, men tilskudsmodtageren har været tilfreds med udmålingen af hjælpen. Vi vurderer på den baggrund, at der er givet fuldt ud medhold.

I syv ud af ti sager har kommunen ikke begrundet sagerne på en sådan måde, at kravene til begrundelse er opfyldte. I størstedelen af de syv sager er afgørelserne ugyldige, da det ikke vil være muligt for os at reparere på denne mangel som følge af manglende oplysninger. Vi kan derfor ikke efterprøve, om hjælpen er tilstrækkelig i forhold til borgerens konkrete hjælpebehov. Disse sager ville derfor blive hjemvist, hvis de var klagesager.

FORKERT VEJLEDNING

I en sag har kommunen givet forkert vejledning om, hvilke opgaver der kan bevilges hjælp til, og vi kan ikke vurdere, om denne mangel kunne have ført til yderligere tildeling af hjælp.

I en anden sag er oplysningerne så sparsomme, at vi ikke kan efterprøve resultatet af kommunens afgørelse.

I en tredje sag har kommunen ikke præciseret, hvad der er ansøgt om, og om hjælpebehovet er dækket.

BPA- I OTTE SAGER ER KRAVET TIL BEGRUNDELSE OPFYLDT

Fokus på kravene til en begrundelse

I otte ud af de 36 sager om BPA har kommunerne ikke opfyldt kravene til en begrundelse i afgørelsen. Kommunerne har i 28 sager om BPA opfyldt kravene til en begrundelse.

I de otte sager er den typiske årsag til manglende begrundelse, at kommunen ikke har begrundet timetallet, ikke indhentet tilstrækkelige oplysninger og ikke har forholdt sig til borgerens oplysninger. En typisk mangel er desuden, at den udmålte

**BPA – I 28 SAGER
ER KRAVET TIL
BEGRUNDELSE
OPFYLDT**

hjælp ikke er tilstrækkelig til at vurdere, om borgeren er blevet kompenseret for følgerne af sin funktionsnedsættelse. Kommunen underbygger ikke sit skøn ved henvisning til de oplysninger, der kunne pege på dette.

Kommunen har i 28 sager om BPA begrundet sagen konkret ved at sammenholde borgerens funktionsnedsættelse med de nødvendige hjælpeopgaver. Kommunen har på denne baggrund forholdt sig til borgerens oplysninger og foretaget en udmåling af hjælpen. I flere af sagerne har kommunen givet borgeren døgnhjælp, og borgeren er enig i, at udmålingen kan kompensere for følgerne af funktionsnedsættelsen. Kommunen har henvist til lovlige kriterier, og der er ikke oplysninger i sagen, der peger på, at borgeren har behov, som der ikke er kompenseret for. Vi har derfor ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af hjælpebehovet og udmålingen.

Nedenfor er et eksempel på, at begrundelseskravet er opfyldt, og at kommunen også inddrager, hvordan bevilgede hjælpemidler kan kompensere for dele af borgerens hjælpebehov.

BEGRUNDELSESKRAVET ER OPFYLDT

Borgeren lider af sklerose, obstruktiv lungesygdom, leddegigt og afklemningssyndrom i skulderen. Borgeren har behov for personlig og praktisk hjælp, ledsagelse og brug for hjælpemidler. Der er sket en reduktion af hjælpen fra 40 timer til 35 timer om ugen. Kommunen havde ved den tidligere bevilling i 2016 givet borgeren fem timer ekstra om ugen på grund af en ny opstået forværring af borgerens skuldergener. Kommunen vurderer efterfølgende, at borgerens skuldergener efter operation er bedret, og at bevilling af et skylle/tørretoilet betyder, at borgeren ikke længere har brug for hjælp til toiletbesøg. Borgeren er efter kommunens vurdering kompenseret for følgerne af sin funktionsnedsættelse ved den nedsatte udmåling og bevilling af skylle/tørre toilet. Kommunen har også lagt vægt på, at borgeren og ægtefællen deler de huslige opgaver mellem sig. Kommunen har indhentet faglige oplysninger om borgerens funktionsniveau fra fysioterapeut og egen læge.

Ankestyrelsens vurdering

Kommunen har fulgt op på sagen og vurderet, om den udvide- de hjælp på fem ekstra timer fortsat er nødvendig. Kommunen har inddraget, hvorvidt anden form for hjælp kan begrunde nedsættelse af hjælpen. Kommunen har i denne sag henvist til oplysninger i sagen, der kan understøtte kommunens begrundelse for en nedsættelse af hjælpen.

Vi finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn, da kommunen konkret har forholdt sig til borgerens individuelle behov for hjælp. Vi ville derfor stadfæste afgørelsen.

Partshøring

I tabel 7.4 nedenfor fremgår et overblik over, om kommunerne har foretaget partshøring og i hvor mange sager, partshøring ikke er relevant.

TABEL 7.4 HAR KOMMUNEN FORETAGET PARTSHØRING?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	3	9
Nej	6	5
Ikke relevant	5	22
I alt	14	36

Note: Det har alene været relevant at undersøge, om kommunen har foretaget partshøring i de tilfælde, hvor der er tale om væsentlige oplysninger til ugunst for borgeren.

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

**BEGGE
ORDNINGER –
IKKE RELEVANT
AT PARTSHØRE I
27 SAGER**

**I SEKS SAGER OM
KONTANT TIL-
SKUD OG I SEKS
SAGER OM BPA
HAR KOMMUNEN
IKKE PARTSHØRT**

Partshøring har ikke været relevant i over halvdelen af sagerne

I fem sager om kontant tilskud og i 22 sager om BPA har det ikke været relevant at partshøre borgeren. Årsagen er til dels, at der ikke er oplysninger i sagen, som borgeren ikke er bekendt med vil indgå i sagens vurdering. Årsagen kan også være, at afgørelserne ikke er til ugunst for borgeren. Endelig kan årsagen være, at kommunen ved vurderingen af sagen har taget udgangspunkt i borgerens egne oplysninger.

Fokus på hvornår kommunen skal partshøre

I seks sager om kontant tilskud og i fem sager om BPA har kommunen ikke foretaget partshøring. I størstedelen af sagerne er oplysningsgrundlaget ikke tilstrækkeligt til, at vi kan vurdere, om kommunen skulle have partshørt borgeren. Herudover er der enkelte sager, hvor kommunen forudsætter, at afgørelserne ikke er til ugunst for borgeren, da fx udmålingen af hjælpen er sket i samarbejde med enten borgeren eller tilskudsmodtageren. Vi vil i vores klagesager kunne tage stilling

**I TRE SAGER OM
KONTANT TIL-
SKUD OG NI SA-
GER OM BPA HAR
KOMMUNEN
PARTSHØRT**

til ovennævnte på baggrund af borgerens klage. Under klagesagsbehandlingen ville vi derfor kunne reparere denne mangel, da vi ville kunne høre borgeren om det.

I tre sager om kontant tilskud og ni sager om BPA har kommunen foretaget partshøring. Enkelte kommuner har løbende partshørt borgeren over nye oplysninger i sagen og også bedt borgeren om selv at komme med oplysninger i sagen. Andre kommuner har sendt lægefaglige oplysninger, udkast til afgørelse, oplysninger fra visitator og referat fra hjemmebesøg til partshøring hos borgeren.

Konkret og individuel vurdering

Af tabel 7.5 nedenfor fremgår en oversigt over, om kommunerne har foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp, herunder af borgerens funktionsevne.

TABEL 7.5 HAR KOMMUNEN FORETAGET EN KONKRET OG INDIVIDUEL VURDERING AF BORGERENS BEHOV FOR HJÆLP, HERUNDER AF BORGERENS FUNKTIONSEVNE?

	Kontant tilskud	Borgerstyret personlig assistance
Ja	4	32
Nej	10	4
I alt	14	36

Kilde: Sagsgennemgang af 50 sager.

**BEGGE
ORDNINGER –
14 SAGER
MANGLER
KONKRET
VURDERNING**

Fokus på vurdering af den individuelle borgers behov

I 10 sager om kontant tilskud og i fire sager om BPA har kommunen i afgørelsen ikke foretaget en konkret og individuel vurdering. Når kommunen ikke har foretaget en konkret og individuel vurdering, vil afgørelsen typisk lide af en begrundelsesmangel. Eksempelvis har kommunen ikke konkret forholdt sig til borgerens situation, så borgeren kan se, at der er givet tilstrækkelig tid til udførelse af de bevilgede hjælpeopgaver.

EKSEMPEL PÅ AT MANGLENDE KONKRET OG INDIVIDUEL VURDERING MEDFØRER TVIVL OM, HVORVIDT BORGERENS HJÆLPEBEHOV ER DÆKKET

Borgeren lider af katatonisk skizofreni og autisme spektrum forstyrrelse. Borgeren har ingen fysiske funktionsnedsættelser. Ifølge beskrivelsen af borgeren har denne et bredt hjælpebehov til dækning af personlig pleje, afløsning, socialpædagogisk bistand, ledsagelse og aktivitets- og samværstilbud. Kommunen har vurderet, at borgeren er omfattet af personkredsen. Kommunen har ikke nærmere beskrevet, hvad det konkrete hjælpebehov er, og hvilken form for opgaver, der skal udføres i den forbindelse, og hvor lang tid det tager at udføre disse opgaver. Kommunen har uden nærmere begrundelse fastsat udmålingen til at være 30 timer om ugen.

Ankestyrelsens vurdering

Der mangler en præcis vurdering af, hvad det konkrete hjælpebehov er og hvilken form for hjælp, der på denne baggrund kan bevilges. Vi ville have hjemvist sagen til fornyet behandling, da der mangler beskrivelser af det konkrete hjælpebehov og kommunens tidsangivelse er for upræcist. Vi vurderer, at vi ikke kan reparere denne mangel, da oplysningsgrundlaget er sparsomt.

I fire sager om kontant tilskud og 32 sager om BPA har kommunerne overvejende foretaget en konkret og individuel vurdering af, om betingelserne for udmåling af hjælp er opfyldte. Kommunerne har også i flere sager inddraget oplysningerne fra borgeren og taget udgangspunkt i disse ved vurdering af sagerne.

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER TIL KOMMUNERNE

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

**BEGGE
ORDNINGER –
36 SAGER
INDEHOLDER EN
KONKRET
VURDERING**

**SAGER OM BPA ER
BEDST OPLYSTE**

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

hjelpebehov borgeren har og reelt hvor lang tid, hver enkelt-hjelpeopgave tager.

BPA

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.

BEGGE ORDNINGER - BORGERENS OPLYSNINGER INDDRAGET I 34 SAGER

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. 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.

KRAV TIL BEGRUNDELSE IKKE OPFYLDT I 18 SAGER

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 ordningen, 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.

I 27 SAGER IKKE RELEVANT AT FORETAGE PARTSHØRING

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.

INDIVIDUEL VURDERING AF BEHOVET FOR HJÆLP I 36 SAGER

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

I 13 ud af 50 sager 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 hjelpeopgaver. 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 PÅ BAGGRUND AF SAGSGENNEMGANGEN:

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

- Henvis 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 8

Resultater af spørgeskemaundersøgelsen

Vi har gennemført en spørgeskemaundersøgelse²⁸ i alle landets kommuner, som belyser kommunernes praksis i forhold til følgende tre temaer:

1. Oplæring i at være arbejdsgiver/arbejdsleder jf. § servicelovens § 85 før kommunen 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.

Vi har valgt at undersøge temaerne ved at sende et spørgeskema til kommunerne, da sagerne ikke indeholder oplysninger om disse forhold.

**97 PROCENT AF
KOMMUNERNE
HAR SVARET**

95 kommuner har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, hvilket giver en svarprocent på 97. I bilag 1 redegør vi for processen i forbindelse med udsendelsen af spørgeskemaet til kommunerne og den efterfølgende validering og behandling af kommunernes besvarelser.

SAMMENFATNING

Her følger en kort sammenfatning af hovedresultaterne af spørgeskemaundersøgelsen. Disse bliver foldet ud i de efterfølgende afsnit. Enkelte er også allerede nævnt i kapitel 2.

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.

**HYPPIGST
OPLÆRING TIL
BORGERE I
BPA-ORDNINGEN**

**OFTEST TILBUD
OM OPLÆRING
TIL BORGERE MED
FYSISK
FUNKTIONS-
NEDSÆTTELSE**

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.

²⁸ Spørgeskemaet fremgår af bilag 7.

**FLEST KOMMUNER
TILBYDER
OPLÆRING TIL
BORGERE I
BPA-ORDNINGEN**

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.

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

**ADMINISTRATI-
ONSBIDRAG PR.
TIME**

Knap halvdelen af kommunerne har faste administrationsbidrag

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.

**KNAP HALVDELEN
HAR ÆNDRET AD-
MINISTRATIONS-
BIDRAGET**

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

**HVER TREDJE
DÆKKER IKKE
OVERVÅGNING I
§ 95-SAGER**

**FØRST KONTANT
TILSKUD
DERNÆST
BPA-ORDNINGEN**



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.

OPLÆRING

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt kommunerne, om de anvender hjælp til træning i funktionerne som arbejdsleder efter servicelovens § 85. Først fremgår resultaterne om kommunernes praksis med at bevilge oplæring i forhold til kontant tilskud. Herefter gennemgår vi kommunernes svar om deres praksis med at bevilge oplæring i forhold til BPA-ordningen.

HJÆLP TIL TRÆNING I FUNKTIONERNE SOM ARBEJDSLEDER EFTER SERVICELOVENS § 85

Af punkt 87 i vejledning om kontant tilskud og borgerstyret personlig assistance fremgår, at hjælp til træning i funktionerne som arbejdsleder eventuelt efter en konkret vurdering kan være omfattet af servicelovens § 85 om socialpædagogisk støtte.

Af samme vejlednings punkt 41 fremgår, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at borgeren får den nødvendige rådgivning og vejledning, herunder om de opgaver og det ansvar, der er forbundet med at være arbejdsgiver, så borgeren kan sammensætte sin ordning ud fra egne ønsker, behov og forudsætninger.

**KONTANT
TILSKUD**

Kontant tilskud

42 kommuner anvender muligheden for hjælp til oplæring som arbejdsleder efter servicelovens § 85 i forhold til kontant tilskud, mens 53 kommuner ikke gør brug af muligheden. Se tabel 8.1.

TABEL 8.1 ANVENDER KOMMUNEN MULIGHEDEN FOR HJÆLP TIL OPLÆRING SOM ARBEJDSLEDER EFTER SERVICELOVENS § 85 I FORHOLD TIL KONTANT TILSKUD?

	Antal
Ja	42
Nej	53
I alt	95

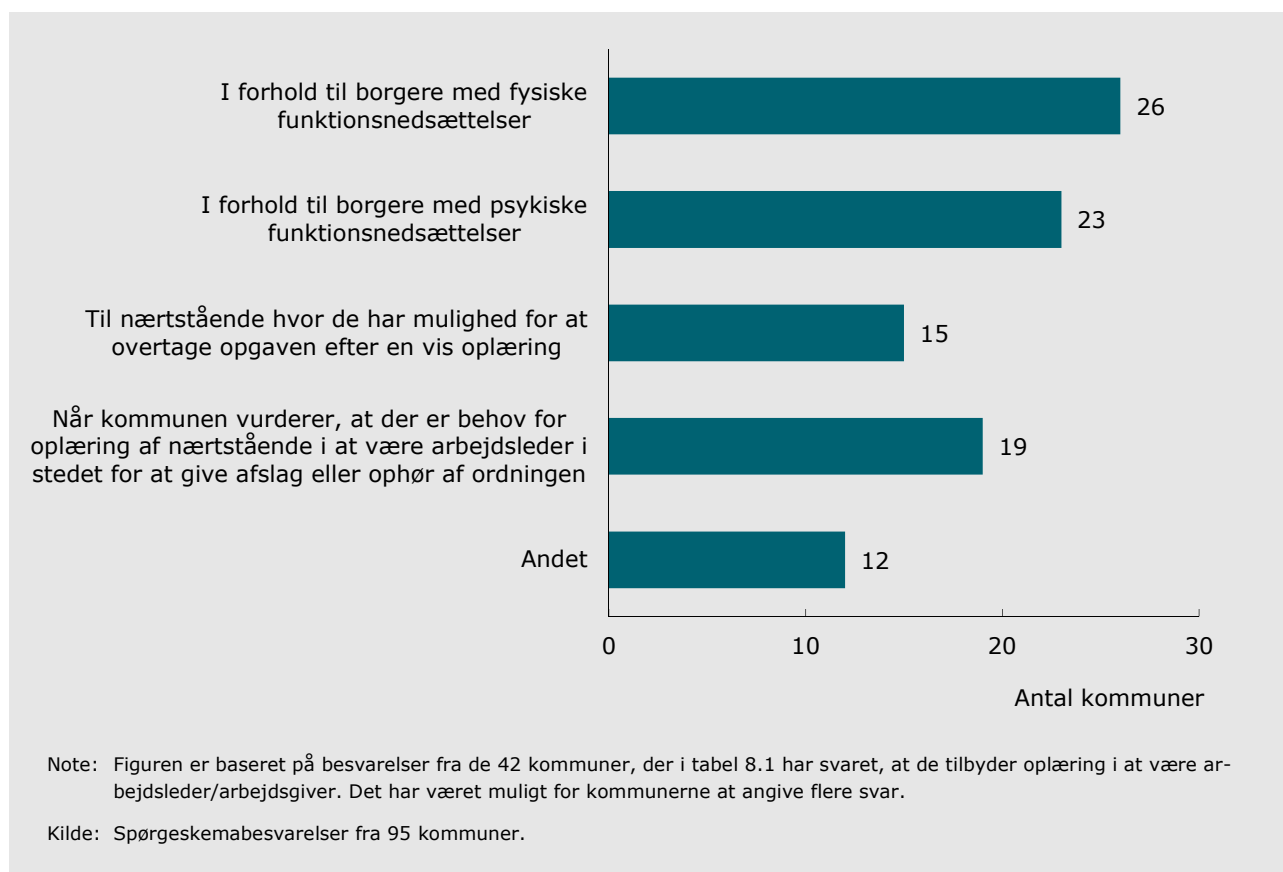
Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra 95 kommuner.

HVORNÅR TILBY- DER KOMMUNER- NE OPLÆRING I FORHOLD TIL KONTANT TILSKUD?

Af figur 8.1 nedenfor fremgår, at 26 af de 42 kommuner tilbyder oplæring i at være arbejdsleder/arbejdsgiver i forhold til borgere med fysiske funktionsnedsættelser i forhold til kontant tilskud. 23 kommuner angiver, at de tilbyder oplæring i at være arbejdsleder i forhold til borgere med psykiske funktionsnedsættelser.

12 kommuner tilbyder oplæring i at være arbejdsleder i andre tilfælde. Flere kommuner beskriver, at de aktuelt ikke har ordninger, hvor det bliver brugt, eller hvor det er relevant at tilbyde oplæring i at være arbejdsleder. Samme kommuner bemærker, at de ved behov og ud fra en konkret vurdering vil gøre brug af muligheden, når det bliver relevant. Flere kommuner henviser til, at de gør brug af vejledninger og kurser blandt andet udbudt af Socialstyrelsen. En kommune tilbyder borgerne gratis arbejdsgiverrådgivning.

FIGUR 8.1 I HVILKE TILFÆLDE TILBYDER KOMMUNEN OPLÆRING I AT VÆRE ARBEJDSLEDER I FORHOLD TIL KONTANT TILSKUD?



NI KOMMUNER BEVILGER BÅDE OPLÆRING I AT VÆRE ARBEJDSGIVER OG ARBEJDSLEDER

Som det fremgår af tabel 8.2 på næste side, bevilger 25 kommuner ud af 42 alene oplæring i at være arbejdsleder, mens ni kommuner også bevilger oplæring i at være arbejdsgiver.

Otte kommuner angiver "Andet". I et par kommuner beror det på en individuel vurdering. I flere kommuner har det endnu ikke været relevant at tilbyde oplæring i at være arbejdsleder i forhold til kontant tilskud. En enkelt kommune nævner, at den ser forberedelse og oplæring som borgerens egen opgave men, at kommunen henviser borgere til vejledning og rådgivning på området. En anden kommune oplyser, at den henviser borgere og pårørende til gratis arbejdsrådgivning.

TABEL 8.2 BEVILGER KOMMUNEN ALENE OPLÆRING I AT VÆRE ARBEJDSLEDER I FORHOLD TIL KONTANT TILSKUD?

	Antal
Ja	25
Nej, vi bevilger også oplæring i at være arbejdsgiver	9
Andet	8
I alt	42

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra de 42 kommuner, der i tabel 8.1 har svaret, at de tilbyder oplæring i at være arbejdsleder/arbejdsgiver i forhold til kontant tilskud.

Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra 95 kommuner.

HVORNÅR GIVER KOMMUNERNE AFSLAG PÅ OPLÆRING I FORHOLD TIL KONTANT TILSKUD?

Af tabel 8.3 på næste side fremgår i hvilke tilfælde, kommunerne giver afslag på oplæring i at være arbejdsleder/arbejdsgiver. 24 kommuner angiver, at de giver afslag på oplæring, når arbejdsgiveropgaven kan overdrages til nærtstående, foreninger og arbejdsgiverfirmaer, fordi borgeren godt kan være arbejdsleder. 22 kommuner svarer, at de giver afslag, når de vurderer, at nærtstående ikke vil kunne opnå de rette kompetencer.

20 ud af de 42 kommuner angiver, at de giver afslag i andre tilfælde. Knap halvdelen af de 20 kommuner oplyser, at de ikke har modtaget nogen ansøgninger, som de har givet afslag på. Et par andre kommuner nævner, at de ikke har modtaget nogen ansøgninger overhovedet om, at borgeren ønsker at være arbejdsgiver/arbejdsleder. Flere kommuner angiver, at de giver afslag som følge af borgerens kognitive begrænsninger. En af disse kommuner oplyser, at afslaget er begrundet i resultaterne i borgerens neurologiske rapport. En kommune nævner, at borgeren har fået afslag, men at det er nærtstående, der står for arbejdslederopgaven.

TABEL 8.3 I HVILKE TILFÆLDE GIVER KOMMUNEN AFSLAG PÅ OPLÆRING I AT VÆRE ARBEJDSGIVER/ARBEJDSLEDER I FORHOLD TIL KONTANT TILSKUD?

	Antal
Ved vurdering af at nærtstående ikke vil kunne opnå de rette kompetencer	22
Når arbejdsgiveropgaven kan overdrages til nærtstående, foreninger og arbejdsgiverfirmaer, da tilskudsmodtageren godt kan være arbejdsleder	24
Andet	20

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra de 42 kommuner, der i tabel 8.1 har svaret at de tilbyder oplæring i at være arbejdsleder i forhold til kontant tilskud. Det har været muligt at angive flere svar

Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra 95 kommuner.

BPA

Borgerstyret personlig assistance

49 kommuner anvender muligheden i servicelovens § 85 for at tilbyde træning i funktionen som arbejdsleder/arbejdsgiver i forhold til BPA, mens 46 kommuner har svaret, at de ikke gør brug af muligheden. Se tabel 8.4.

TABEL 8.4 ANVENDER KOMMUNEN MULIGHEDEN FOR HJÆLP TIL OPLÆRING SOM ARBEJDSLEDER/ARBEJDSGIVER EFTER SERVICELOVENS § 85 I FORHOLD TIL BPA-ORDNINGEN?

	Antal
Ja	49
Nej	46
I alt	95

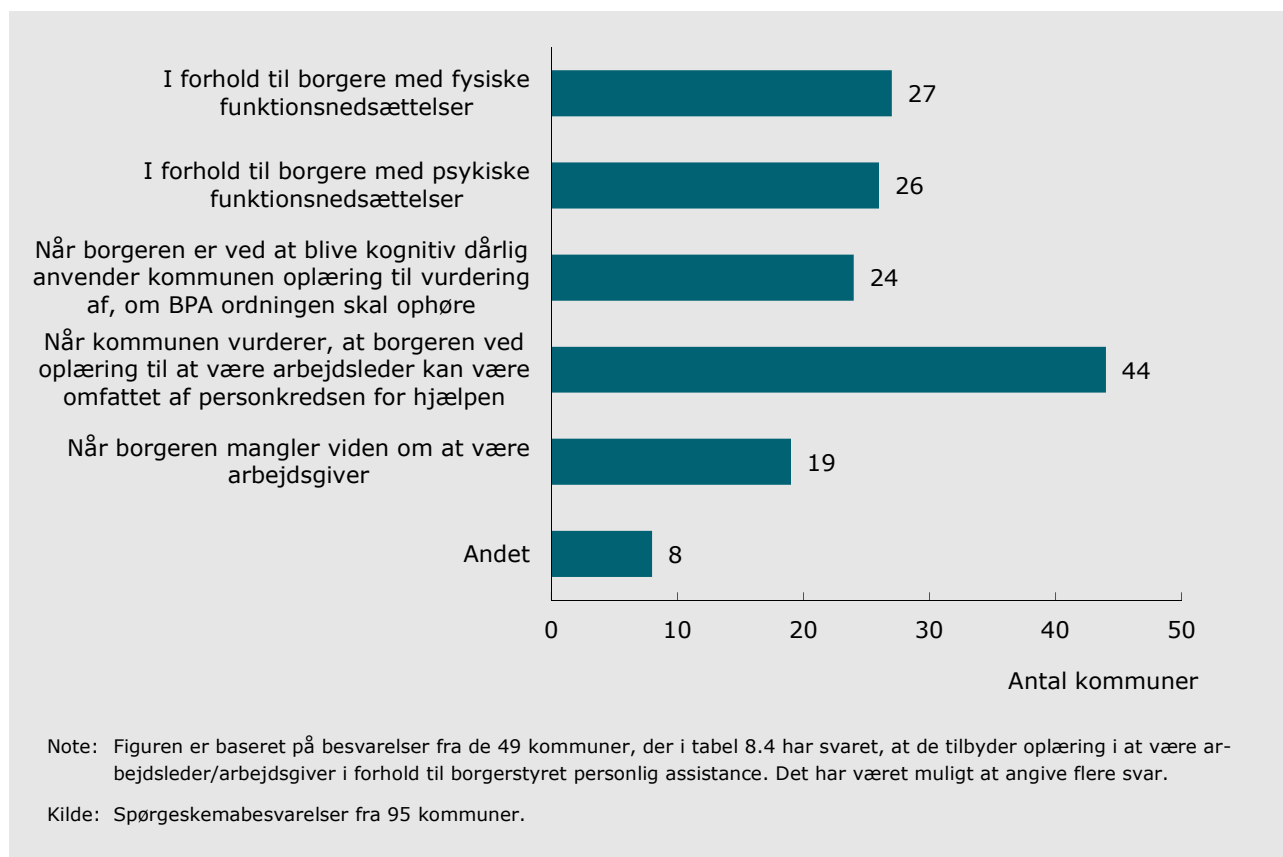
Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra 95 kommuner.

HVORNÅR TILBYDER KOMMUNERNE OPLÆRING I FORHOLD TIL BPA?

Ud af de 49 kommuner, der i tabel 8.4 har angivet, at de i forhold til BPA anvender muligheden for oplæring i servicelovens § 85, svarer størstedelen (44 kommuner) jf. figur 8.2 på næste side, at de anvender muligheden, når kommunen vurderer, at borgeren ved oplæring i at være arbejdsleder kan være omfattet af personkredsen for hjælpen.

Otte af de 44 kommuner har svaret "Andet". Flere kommuner angiver, at de orienterer borgerne om, at denne kan overgive sit arbejdsgiveransvar til firmaer, private mv. En kommune tilbyder borgeren oplæring i tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt det rent faktisk er hjælperen, - frem for borgeren - der varetager opgaven. En anden kommune har ikke oplevet, at det har været relevant at tilbyde oplæring. Samme kommune vil tilbyde oplæring, hvis den i et konkret tilfælde vurderer, at det vil være muligt for borgeren at opnå kompetence som arbejdsleder/arbejdsgiver.

FIGUR 8.2 I HVILKE TILFÆLDE TILBYDER KOMMUNEN OPLÆRING I AT VÆRE ARBEJDSLEDER/ARBEJDSGIVER I FORHOLD TIL BPA-ORDNINGEN?



**30 AF 49
KOMMUNER
TILBYDER KUN
OPLÆRING I AT
VÆRE
ARBEJDSLEDER**

Vi har spurgt de 49 kommuner, om de alene bevilger oplæring i at være arbejdsleder i forhold til borgerstyret personlig assistance. Det gør sig gældende i 30 kommuner. 11 kommuner bevilger også oplæring i at være arbejdsleder. Ud af de otte kommuner, der har angivet "Andet", bemærker et par kommuner, at spørgsmålet ikke har været relevant, da de ikke har oplevet, at borgere søger om oplæring i at være arbejdsleder. En enkelt kommune angiver som grund, at de fleste borgere vælger en ekstern arbejdsleder, hvorfor oplæring i arbejdslederrollen endnu ikke er kommet på tale. En anden kommune angiver, at kommunen ikke bevilger oplæring i arbejdslederrollen, men at der i kommunen er et eksempel på, at enkelte er blevet introduceret til arbejdslederrollen i forbindelse med et højskoleophold. Se tabel 8.5.

TABEL 8.5 BEVILGER KOMMUNEN ALENE OPLÆRING I AT VÆRE ARBEJDSLEDER I FORHOLD TIL BPA-ORDNINGEN?

	Antal
Ja	30
Nej, vi bevilger også oplæring i at være arbejdsgiver	11
Andet	8
I alt	49

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra de 49 kommuner, der i tabel 8.4 har svaret, at de tilbyder oplæring i at være arbejdsleder/arbejdsgiver i forhold til borgerstyret personlig assistance.

Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra 95 kommuner.

HVORNÅR GIVER KOMMUNERNE AFSLAG PÅ OPLÆRING I FORHOLD TIL BPA-ORDNINGEN?

38 kommuner angiver, at de giver afslag på oplæring i forhold til BPA, når kommunen vurderer, at borgeren ikke vil kunne opnå arbejdslederkompetencerne. 13 kommuner angiver, at det gør sig gældende, når arbejdsgiveropgaven kan overdrages til nærtstående, foreninger og arbejdsgiverfirmaer. Seks kommuner giver afslag, når de vurderer, at borgeren ønsker og gerne vil overtage arbejdsgiverrollen.

16 kommuner har angivet andre grunde til at give afslag. Heraf skriver flere, at de aldrig har givet afslag i at være arbejdsleder/arbejdsgiver i forhold til borgerstyret personlig assistance. Et par andre kommuner nævner, at de ikke har modtaget ansøgninger fra borgere i en BPA-ordning, der ønsker oplæring i at være arbejdsleder. Flere kommuner angiver, at de giver afslag, hvis en neuropsykologisk udredning viser, at borgeren ikke kan opnå de kognitive kompetencer, det kræver at være arbejdsleder. Se tabel 8.6 på næste side.

TVIVL OM ROLLERNE

En kommune bemærker afslutningsvist, at der ofte er forvirring og tvivl både hos sagsbehandlere og borgere i forhold til både arbejdsgiver- og arbejdslederrollen trods det, at der eksisterer en udtømmende liste fra lovgivers side.

TABEL 8.6 I HVILKE TILFÆLDE GIVER KOMMUNEN AFSLAG PÅ OPLÆRING I AT VÆRE ARBEJDSLEDER/ARBEJDSGIVER I FORHOLD TIL BORGERSTYRET PERSONLIG ASSISTANCE?

	Antal
Når kommunen vurderer, at borgeren ikke vil kunne opnå kompetencerne	38
Når arbejdsgiveropgaven kan overdrages til nærtstående, foreninger og arbejdsgiverfirmaer	13
Når kommunen vurderer, at borgeren ønsker og gerne vil overtage arbejdsgiverrollen	6
Andet	16

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra de 49 kommuner, der i tabel 8.4 har svaret, at de tilbyder oplæring i at være arbejdsleder/arbejdsgiver i forhold til borgerstyret personlig assistance. Det har været muligt at angive flere svar.

Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra 95 kommuner.

ADMINISTRATIONSBI DRAG

Vi har spurgt kommunerne om, hvordan de udmåler administrationsbidraget.



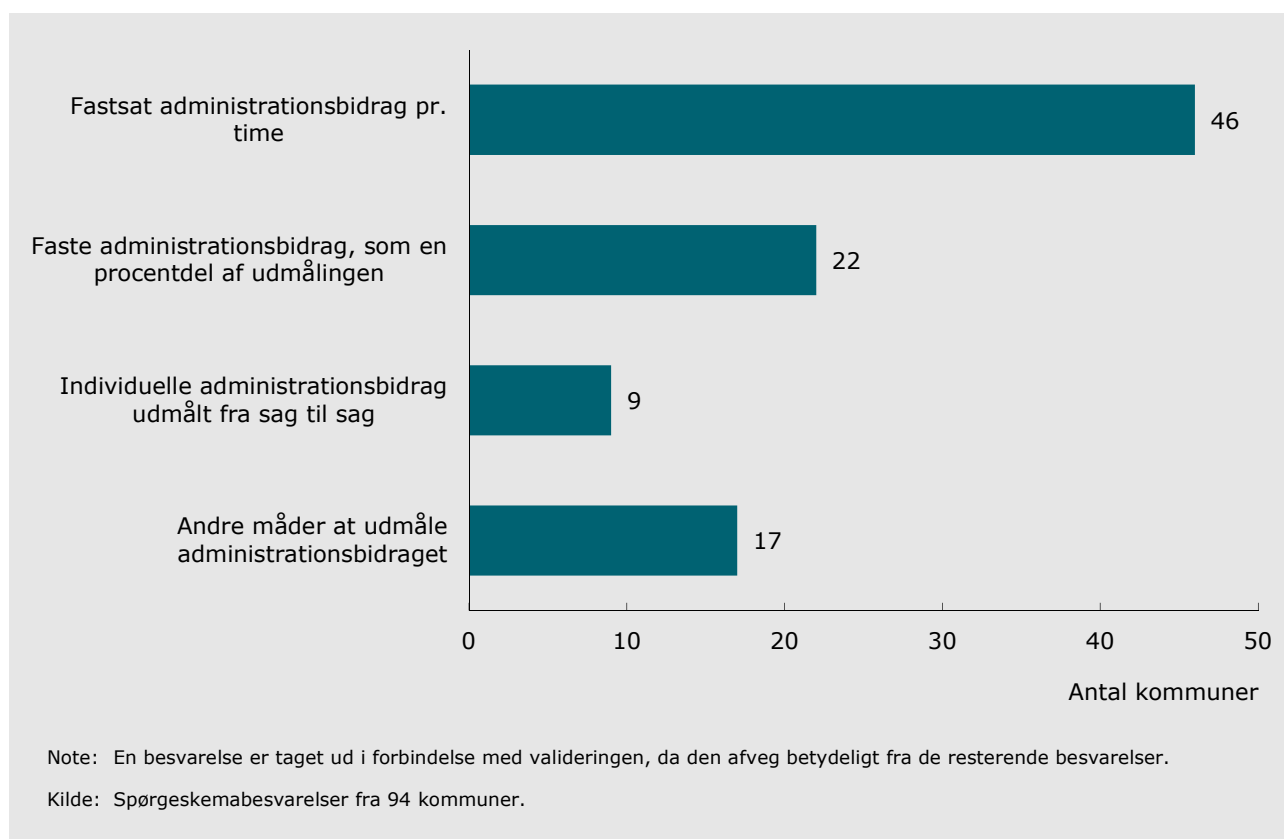
ADMINISTRATIONSBI DRAG

Af punkt 53 i vejledning om kontant tilskud og borgerstyret personlig assistance fremgår, at kommunalbestyrelsen har pligt til at udmåle et administrationsbidrag, når arbejdsgiveransvaret overdrages til en forening eller privat virksomhed.

KNAP HVER ANDEN KOMMUNE HAR ET FAST ADMINISTRATIONSBI DRAG PR. TIME

Knap halvdelen af kommunerne udmåler administrationsbidraget ud fra et fastsat administrationsbidrag pr. time. *Se figur 8.3.* En kommune angiver i de afsluttende bemærkninger, at administration af ordningerne er meget tung, og at der er behov for at lette kommunerne for noget administration.

FIGUR 8.3 HVORDAN UDMÅLER KOMMUNEN ADMINISTRATIONSBRIDRAGET?



Herunder uddyber vi besvarelserne i figur 8.3, da kommunerne også har angivet administrationsbidragets størrelse opgjort henholdsvis

1. pr. time
2. som en procentdel af udmålingen
3. fra sag til sag og
4. på andre måder (end de ovenfor nævnte).

1. Fastsat administrationsbidrag pr. time.

Vi har spurgt de 46 kommuner, der udmåler et fast administrationsbidrag pr. time om, hvor meget administrationsbidraget udgør i kroner. Heraf angiver 43 kommuner, at de har et fast administrationsbidrag pr. time. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at administrationsbidraget spænder fra 2,55 kr. til 17 kr. pr. time. Når vi ser på fordelingen, har flest kommuner (12) et administrationsbidrag, der ligger omkring fem kr. pr. time. En enkelt kommune angiver, at kommunen har et administrationsbidrag på 17 kr. pr. time. Samme kommune bemærker dog, at administrationsbidraget fremadrettet vil blive nedsat til fem kr. i timen. Se figur 8.4.

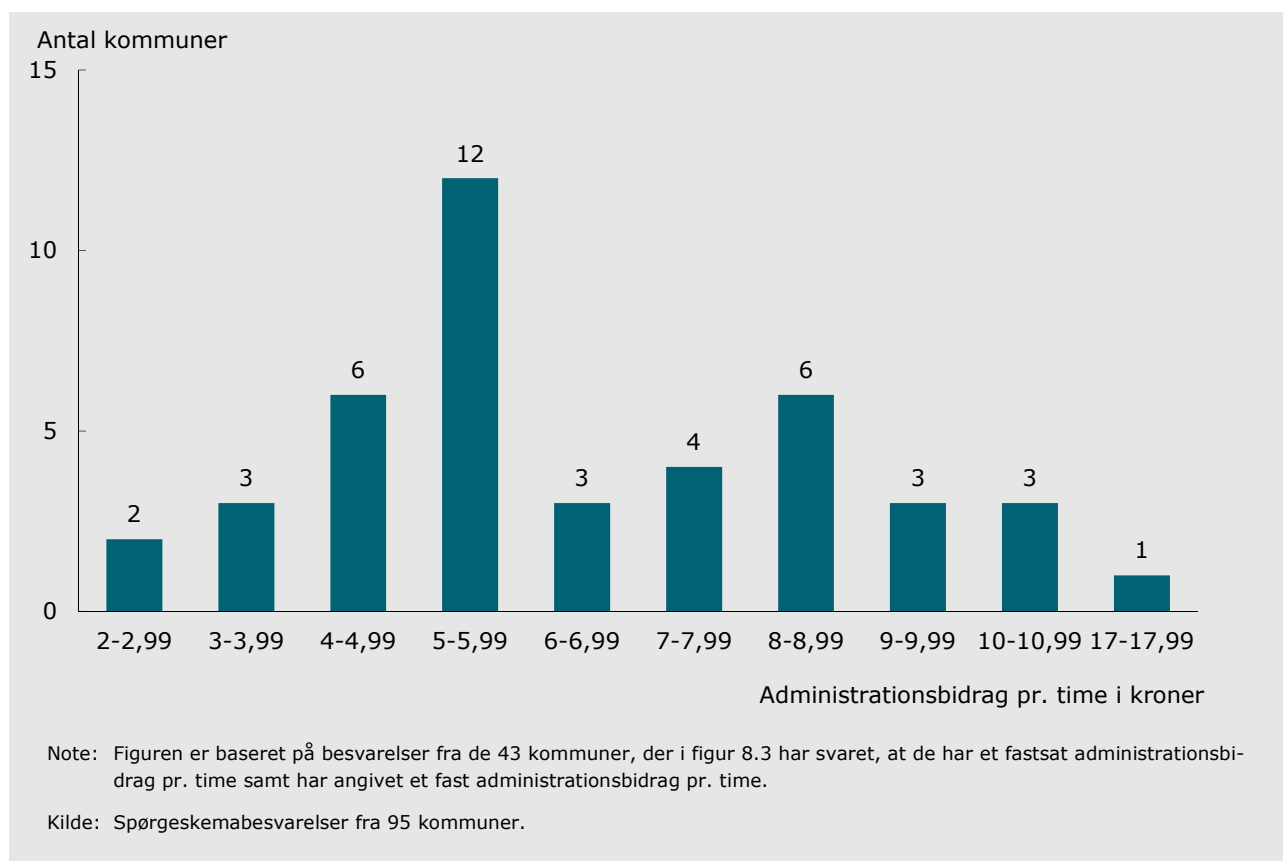
KOMMUNERNE REGULERER BI- DRAGET EFTER FORSKELLIGE FORHOLD

Flere af de 43 kommuner, der har angivet et fast administrationsbidrag pr. time, nævner, at administrationsbidraget bliver reguleret efter forskellige forhold. Heraf angiver nogle kommu-

ner, at administrationsbidraget varierer efter antal bevilgede timer og antal ansatte hjælpere i den enkelte ordning, samt efter hvor meget det kræver at oplære og rekruttere hjælpere fx ved opstart af en ny BPA-ordning. En kommune oplyser, at den i forbindelse med BPA-ordninger, hvor der er bevilget over 90 timer ugentligt, opererer med både et administrationsgebyr plus et beløb for hver fuldtidsansat hjælper. En anden kommune angiver, at hvis arbejdsgiveransvaret bliver overgivet til en forening, udmåler kommunen ikke administrationsbidraget pr. time. I stedet udmåler kommunen 2.030 kr. pr. hjælper pr. år.

Tre af de 46 kommuner skriver, at udmålingen afhænger af antallet af bevilgede timer i ordningen. De tre kommuner udmåler henholdsvis 12 kr. pr. time op til 37 bevilgede timer, 10 kr. pr. bevilget time mellem 38 og 100 timer og otte kr. pr. time ved 101 bevilgede timer og derover.²⁹

FIGUR 8.4 ANGIV HVOR MANGE KRONER ADMINISTRATIONS BIDRAGET TYPISK UDGØR PR. TIME



²⁹ Af besvarelserne fremgår ikke, hvilken periode de bevilgede timer vedrører, eksempelvis om det er timer pr. uge, måned eller år.

2. Faste administrationsbidrag som en procentdel af udmålingen

Som det fremgår af figur 8.3 ovenfor angiver 22 kommuner, at administrationsbidraget udgør en procentdel af udmålingen. 18 af de 22 kommuner har angivet kommunens procentdel af udmålingen. De angivne procenter spænder fra tre til syv procent af udmålingen. For mere end 2/3 af kommunerne udgør administrationsbidraget mellem fire og fem procent af udmålingen.³⁰ Se tabel 8.7.

TABEL 8.7 ANGIV HVOR MANGE PROCENT ADMINISTRATIONSBRIDRAGET UDGØR AF UDMÅLINGEN

Procent	Antal kommuner
3	2
4	6
4,5	1
5	6
6	0
7	3

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra 18 ud af de 22 kommuner, der i figur 8.3 har svaret, at de har et fast administrationsbidrag, der udgør en procentdel af udmålingen samt har angivet procentdelen. Fire kommuner har ikke angivet hvor mange procent, administrationsbidraget udgør af udmålingen.

Kilde: Spørgeskemaresultater fra 95 kommuner.

NI KOMMUNER UDMÅLER INDIVIDUELLE ADMINISTRATIONSBRIDRAG

3. Individuelle administrationsbidrag udmålt fra sag til sag

Vi har i spørgeskemaundersøgelsen bedt kommunerne om at angive størrelsen på deres aktuelle administrationsbidrag pr. sag i kroner.³¹ Af figur 8.3 ovenfor fremgår, at ni kommuner udmåler individuelle administrationsbidrag. To af disse kommuner angiver et gennemsnit beløb pr. sag månedligt på henholdsvis 2.435 kr. og 2.364 kr. En anden kommune oplyser, at administrationsbidraget varierer mellem 1.102 og 3.494 kr. pr. måned. To andre kommuner angiver et administrationsbidrag pr. år. Den ene af disse kommuner har angivet et beløb på 36.432 kr. for en 24 timers dækket BPA-ordning. Flere kommuner kan ikke oplyse et fast administrationsbidrag, da det afhænger af antallet af ansatte hjælpere i den enkelte ordning.

³⁰ De kommuner, der har angivet, hvor stor en procentdel administrationsbidraget udgør af udmålingen, har vi ikke bedt om at angive størrelsen på administrationsbidraget i spørgeskemaet.

³¹ Maj måned 2018.

**UDMÅLER I
FORHOLD TIL
ANTAL HJÆLPERE
I DEN ENKELTE
ORDNING**

Enkelte kommuner nævner, at de udregner administrationsbidraget på baggrund af KL's anbefalinger.

4. Udmåling af administrationsbidraget på andre måder

17 kommuner har i figur 8.3 ovenfor angivet, at de udmåler administrationsbidraget på andre måder (end gennemgået ovenfor).

Størstedelen af de 17 kommuner udmåler administrationsbidraget i forhold til antal hjælpere ansat i den enkelte ordning. Tre kommuner beskriver, at de udmåler administrationsbidraget pr. hjælper pr. år. Heraf angiver to kommuner, at de udmåler 1.643 kr. pr. hjælper pr. år, mens den tredje kommune angiver, at den udmåler 1.800 kr. i administrationsbidrag pr. hjælper pr. år. En anden kommune angiver bl.a., at den udmåler administrationsbidraget individuelt ud fra hvor mange hjælpere, der er ansat i den enkelte ordning. Herudover tillægger samme kommune 4,5 procent af udmålingen til dækning af de udgifter, der ligger ud over det individuelt beregnede administrationsbidrag. Enkelte kommuner skriver, at de har et fast administrationsbidrag enten pr. time eller pr. år, men at dette bliver reguleret efter antal hjælpere i den enkelte ordning. En kommune har eksempelvis et fast administrationsbidrag på 9,75 kr. pr. time, som derefter reguleres efter antal hjælpere i den enkelte ordning. Samme kommune angiver, at administrationsbidraget udgør cirka 7.043 kr. pr. sag pr. måned for en 24 timers ordning.

**SAMARBEJDE
MELLEM
KOMMUNER PÅ
BPA-OMRÅDET**

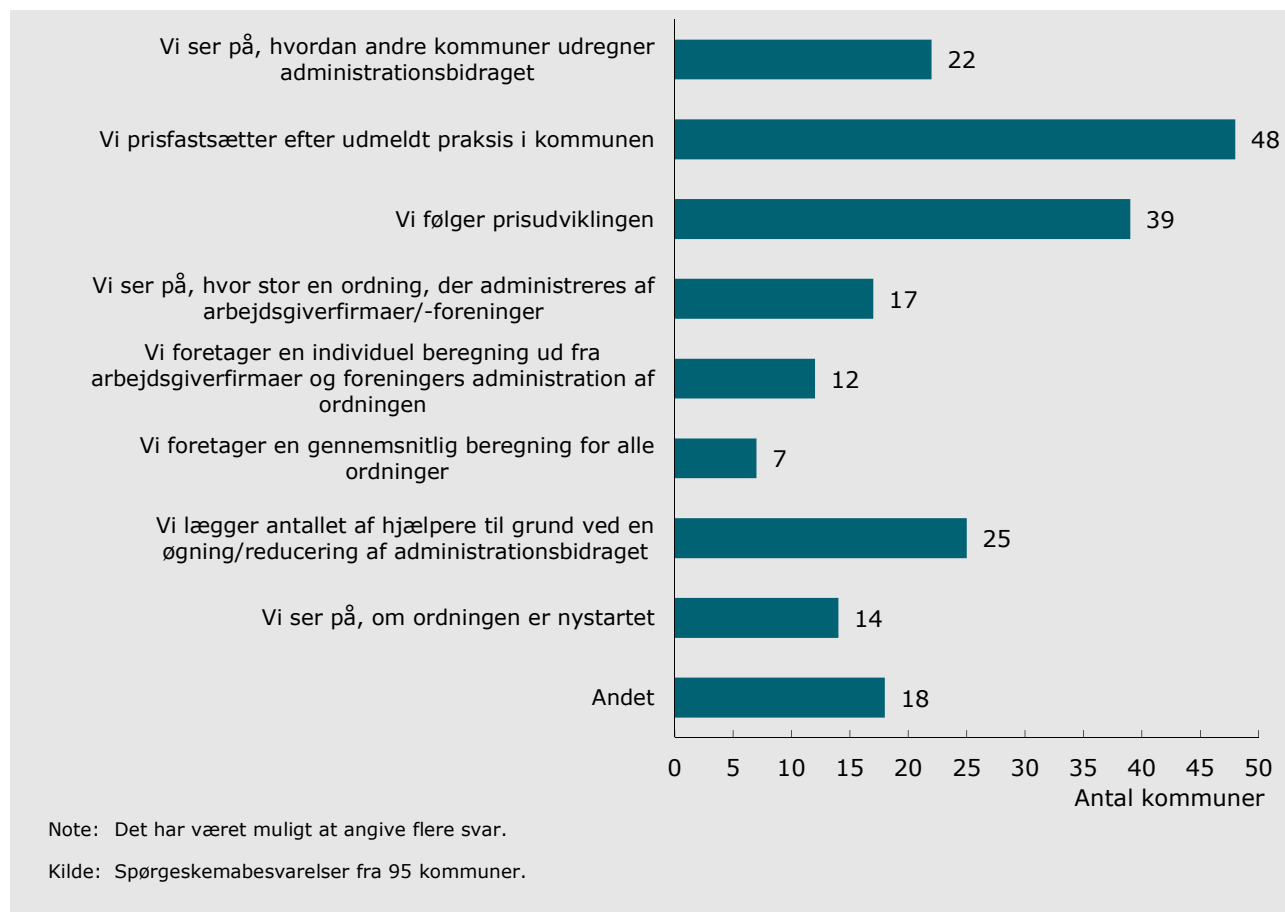
En kommune beskriver, at en række kommuner efter vejledning fra KL har indgået et samarbejde på BPA-området, hvor de samarbejdende kommuner har fastsat en norm om, at 5,4 hjælpere udløser et administrationsgebyr på 46 timer. Det medfører, at administrationsbidraget typisk ligger på omkring 43.000 kr. pr. år for en fuldtidsordning.

Vi har spurgt kommunerne om hvilke elementer, de lægger vægt på ved henholdsvis reducering eller øgning af administrationsbidragets størrelse.

**DEN UDMELDTE
PRAKSIS ER
AFGØRENDE**

Omkring halvdelen af de 95 kommuner angiver, at de prisfastsætter administrationsbidraget efter udmeldt praksis i kommunen. 39 ud af de 95 kommuner angiver, at de følger prisudviklingen. 18 kommuner angiver "Andet". Her beskriver flere kommuner, at de lægger vægt på antallet af medarbejdere og antal bevilgede timer i den enkelte ordning. En enkelt kommune nævner, at den i enkelte tilfælde har øget administrationsbidraget på baggrund af en vurdering af, at borgeren har brug for ekstra støtte til nogle specifikke opgaver. Supplerende nævner flere kommuner, at de følger KL's anbefalinger på området. *Se figur 8.5.*

FIGUR 8.5 HVILKE ELEMENTER LÆGGER KOMMUNEN VÆGT PÅ VED REDUCERING/ØGNING AF ADMINISTRATIONS BIDRAGET?



INGEN ÆNDRINGER I 53 KOMMUNER

Vi har spurgt kommunerne, om der er sket ændringer i administrationsbidragets størrelse inden for de seneste fem år. Lidt over halvdelen (53 kommuner) angiver, at der ikke er sket ændringer i administrationsbidraget i perioden, mens 42 kommuner angiver, at der er sket ændringer. Se tabel 8.8.

TABEL 8.8 ER DER SKET ÆNDRINGER I ADMINISTRATIONS BIDRAGETS STØRRELSE INDEN FOR DE SENESTE FEM ÅR?

	Antal
Ja	42
Nej	53
I alt	95

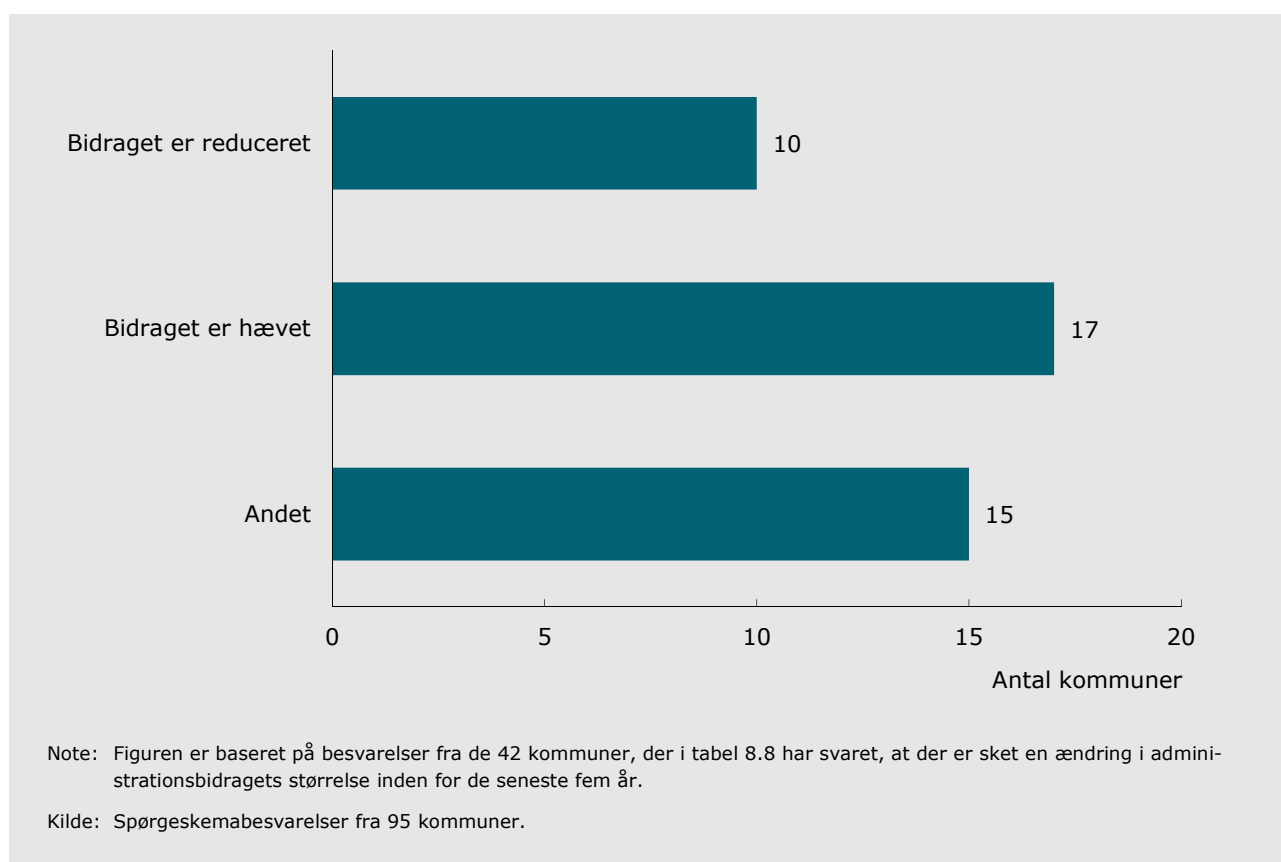
Note: Vi har skullet undersøge, om der er sket ændringer i administrationsbidragets størrelse inden for de seneste år. Dette har vi valgt at definere som værende en femårig periode.

Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra 95 kommuner.

**10 KOMMUNER
HAR REDUCERET
ADMINISTRATI-
ONSBIDRAGET,
MENS 17 KOMMU-
NER HAR HÆVET
DET**

10 af de 42 kommuner, der har ændret administrationsbidraget angiver, at det er reduceret i perioden, mens 17 kommuner angiver, at det er hævet. 15 kommuner har angivet "Andet". Heraf bemærker flere kommuner, at ændringen følger prisfremskrivningen. En kommune oplyser, at den har opdateret sin kvalitetsstandard for servicelovens § 96 og på den baggrund har foretaget nogle småjusteringer af administrationsbidraget. Se figur 8.6.

FIGUR 8.6 HVILKEN ÆNDRING ER DER SKET MED ADMINISTRATIONSBI DRAGET?



**DÆKNING AF
LEDSAGELSE OG
OVERVÅGNING**

DÆKNING AF LE DSAGELSE OG OVERVÅGNING

Vi har spurgt kommunerne om deres praksis for at dække behovet for ledsagelse i de sager, hvor der er tildelt hjælp efter § 95 i serviceloven.

§

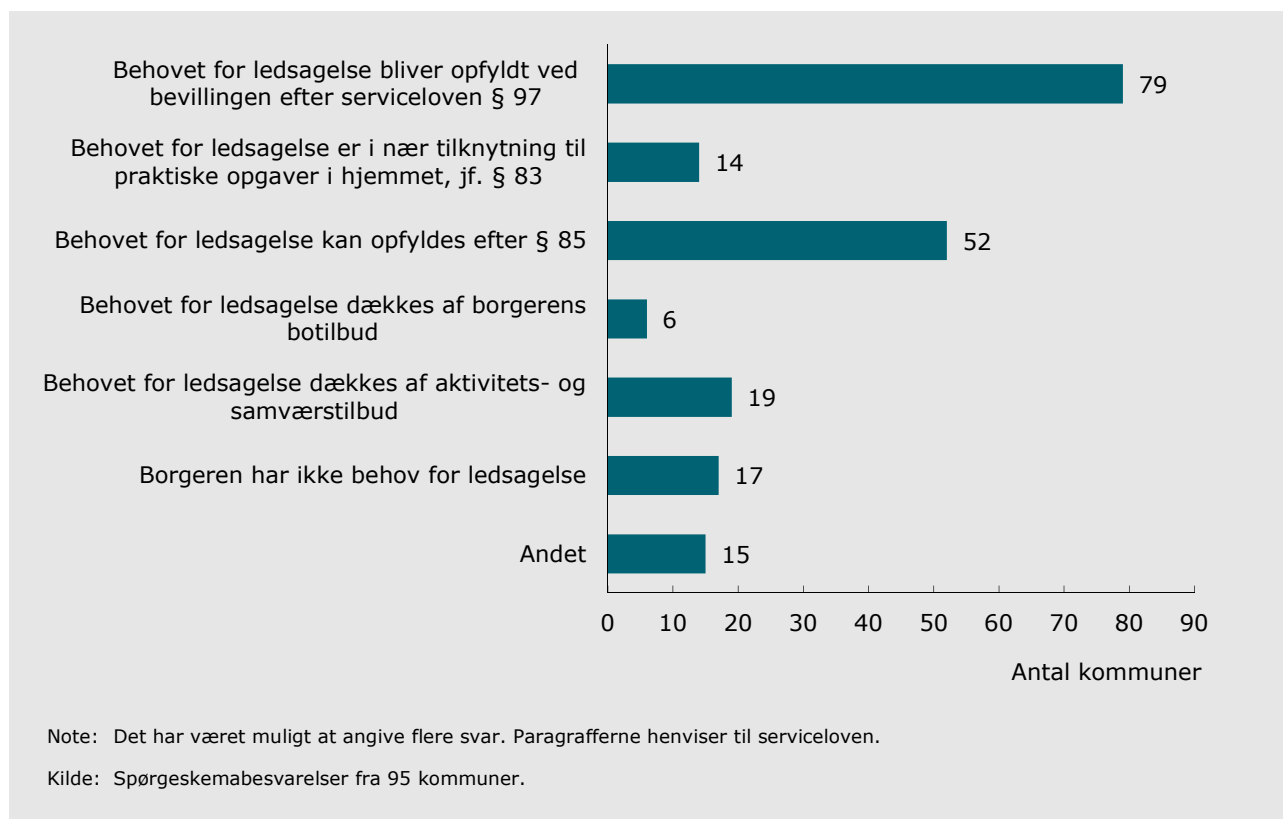
79 KOMMUNER DÆKKER LEDSAGSAGELSE EFTER § 97 I SERVICELOVEN

Dækning af ledsagelse og overvågning

Hvis en borger får hjælp efter servicelovens § 95, kan der ikke bevilges ledsagelse eller overvågning efter denne bestemmelse. Ledsagelse skal vurderes efter servicelovens § 97, evt. § 85. Der er ikke hjemmel i serviceloven til at udmåle hjælp til overvågning med undtagelse af § 96, hvor det direkte fremgår, at der kan ydes hjælp til overvågning.

79 kommuner angiver, at behovet for ledsagelse bliver opfyldt efter servicelovens § 97. 52 kommuner dækker behovet for ledsagelse efter § 85 i serviceloven. 15 kommuner har angivet "Andet". Heraf bemærker flere kommuner, at de enten ikke har, - eller kun har meget få borgere - hvor det er relevant at bevilge ledsagelse. Enkelte andre kommuner hjælper borgeren med at finde frivillige organisationer, der tilbyder ledsagelse eller besøgsvenner. En kommune bemærker, at den i enkelte tilfælde har bevilget tilskud til aflastning efter servicelovens § 84 fx, når en ægtefælle står for ledsagelse i svømmehallen. En anden kommune angiver, at den bevilger ledsagelse efter servicelovens § 85, når der er tale om ikke selvvalgte aktiviteter som læge- eller hospitalsbesøg, hvis borgeren fx er kognitivt udfordret og derfor har behov for ledsagelse med socialpædagogisk indhold for at sikre korrekt behandling. Se figur 8.7.

FIGUR 8.7 HVAD ER KOMMUNENS PRAKSIS FOR AT DÆKKE BEHOVET FOR LEDSAGELSE I DE SAGER, HVOR DER ER TILDELT HJÆLP EFTER SERVICELOVENS § 95?



**KNAP HVER
TREDJE KOMMUNE
DÆKKER IKKE
BEHOVET FOR
OVERVÅGNING**

Afslutningsvis har vi spurgt kommunerne om, hvad deres praksis er for at dække behovet for overvågning i de sager, hvor der er tildelt hjælp efter servicelovens § 95. Spørgsmålet er kun relevant i forhold til de sager, hvor overvågning ikke kan dækkes efter sundhedslovgivningen.

28 kommuner svarer, at behovet for overvågning ikke bliver dækket, mens 24 kommuner oplyser, at de dækker behovet for overvågning ved at optage borgeren på et botilbud, hvor der evt. gives en til en hjælp i alle døgnets timer.

43 kommuner angiver, at de har en anden praksis. 10 kommuner angiver, at de enten ikke har nogen eller har meget få borgere i målgruppen for overvågning.

Flere kommuner beskriver, at de, i forhold til borgere der ønsker at forblive i eget hjem, ikke tilbyder overvågning. I stedet tilbyder de borgeren botilbud med overvågning, hvis borgerens støttebehov er til det. Kommunerne beskriver, at hvis borgeren takker nej til tilbuddet om botilbud, forbliver borgeren i eget hjem uden overvågning, med den støtte der er lovhjemmel til. Et par kommuner angiver, at pårørende i disse tilfælde ofte påtager sig overvågningsopgaven ulønnet. Et par andre kom-

muner angiver, at de ud over at tilbyde ophold i botilbud tilbyder plejebolig til borgere med behov for overvågning. To kommuner angiver, at de tilbyder 24 timers dækning efter § 95, stk. 3 i serviceloven. En anden kommune beskriver, at det beror på en konkret vurdering, hvorvidt kommunen tilbyder borgere med behov for overvågning et botilbud, om behovet er udækket eller, om kommunen eksempelvis kan tilbyde socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85. Enkelte kommuner bevilger enten hjælp i hjemmet jf. servicelovens § 83, afløsning og aflastning jf. servicelovens § 84 og rådighedstimer til borgere med behov for overvågning. Supplerende beskriver en kommune, at den har en praksis om at tilbyde råd og vejledning om eventuel flytning til anden boform til borgere med behov for overvågning i tilfælde af, at borgeren ikke er i målgruppen for § 96 i serviceloven (BPA). Se figur 8.8.

FIGUR 8.8 HVAD ER KOMMUNENS PRAKSIS FOR AT DÆKKE BEHOVET FOR OVERVÅGNING I DE SAGER, HVOR DER ER TILDELTA HJÆLP EFTER SERVICELOVEN § 95?

