
Juni 2023

**Kommunernes
udmålings- og
visitationspraksis i
sager om
hjælperordninger
efter servicelovens
§§ 95 og 96
Rapport**



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.: 978-87-7811-487-7

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 SAMMENFATNING	4
Formål	4
Rapportens hovedresultater	5
Læsevejledning	10
Serviceovens §§ 95 og 96	11
KAPITEL 2 MODTAGELSE AF ANSØGNINGER OG PROCESSEN FOR UDMÅLING OG VISITATION¹⁴	
Kommunernes organisering på området	16
Bevillinger af §§ 95 og 96 i kommunerne	18
Kommunernes modtagelse af ansøgninger om støtte efter §§ 95 og 96	23
Sagsskridt i udmålings- og visitationsprocessen	30
CASE 1: Sagseksempel om Kurt	33
KAPITEL 3 OPLYSNING AF SAGEN OG UDMÅLING AF STØTTE	37
Oplysning af sagen	38
Udmåling af støtte	52
CASE 2: Sagseksempel om Peter	62
CASE 3: Sagseksempel om Martin	67
KAPITEL 4 KRITERIER OG HENSYN I KOMMUNERNES SAGSBEHANDLING	71
Kriterier for hjælp efter §§ 95 eller 96	72
CASE 4: Sagseksempel om Kasper	92
CASE 5: Sagseksempel om Louise	97
KAPITEL 5 OPFØLGNING I SAGER EFTER §§ 95 OG 96	104
Praksis og overvejelser ved opfølgning	105
BILAG 1 UNDERSØGELSENS METODE	111
Sagsgennemgang	111
Interview med kommuner	113
Interview med interesseorganisationer	114

Sammenfatning

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en undersøgelse af kommunernes udmålings- og visitationspraksis ved hjælperordningerne efter servicelovens §§ 95 og 96.

Undersøgelsen er blevet bestilt på baggrund af, at Social-, Bolig- og Ældreministeriets interne arbejde peger på, at der på nuværende tidspunkt er et begrænset vidensgrundlag om kommunernes visitations- og udmålingspraksis for så vidt angår servicelovens hjælperordninger efter §§ 95 og 96.

FORMÅL

Undersøgelsen har et eksplorativt sigte, og formålet er at tilvejebringe mere viden om kommunernes udmålings- og visitationspraksis i behandlingen af sager om hjælperordningerne.

Det overordnede formål bliver belyst ved at besvare følgende arbejdsspørgsmål:

1. Hvordan er kommunernes proces for visitation og udmåling ved nyansøgninger om hjælp efter servicelovens §§ 95 og 96?
2. Hvilke kriterier bliver lagt til grund for bevilling af hjælp i sager efter servicelovens §§ 95 og 96?
3. Hvilke kriterier er afgørende, når der bliver givet afslag på ansøgning om hjælp efter servicelovens §§ 95 og 96?

ARBEJDS- SPØRGSMÅL

METODE OG DATAGRUNDLAG

Undersøgelsen bygger på følgende datakilder:

- Gruppeinterview med rådgivere i fem kommuner. De interviewede rådgivere har alle erfaring med at håndtere sager efter servicelovens §§ 95 eller 96 eller begge bestemmelser. De interviewede kommuner er Aabenraa, Fredericia, Viborg, Odense og Horsens Kommune.
- Gruppeinterview med repræsentanter fra danske interesseorganisationer på handicapområdet. Til interviewet deltog repræsentanter fra Dansk Handicap Forbund, LOBPA, Muskelsvindfonden og CP Danmark.

- En gennemgang af 16 bevillingssager fra 8 kommuner. De 16 sager fordeler sig på 8 sager efter § 95 og 8 sager efter § 96. På baggrund af disse sager, har vi udarbejdet fem analytiske sagsforløb, der fremgår i rapporten.

Du kan læse mere om undersøgelsens metode i bilag 1.

Undersøgelsen beskriver kommunernes udmålings- og visitationspraksis i sager efter servicelovens § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og servicelovens § 96 om borgerstyret personlig assistance (BPA). Kommunernes udtalelser i rapporten er ikke nødvendigvis også udtryk for Ankestyrelsens holdning. I rapporten vil vi tale om bestemmelserne under betegnelsen §§ 95 og 96 eller kontant tilskudsordning og BPA-ordning. Du kan se lovteksten for de to bestemmelser i slutningen af dette kapitel.

RAPPORTENS HOVEDRESULTATER

Modtagelse af ansøgninger og processen for udmåling og visitation

I de tre af de fem kommuner har de organiseret sig, så sagsbehandlingen af sager efter §§ 95 og 96 foregår i samme afdeling. I alle kommuner har de udpeget specifikke rådgivere til at varetage området.

Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at sager der behandles efter servicelovens §§ 95 og 96 typisk fordeler sig på fire forskellige typer af sager:

- Sager, hvor borger søger om støtte efter §§ 95 og 96 i forbindelse med, at borgeren fylder 18 år og overgår fra børnetil voksenbestemmelserne i serviceloven.
- Borgere, der oplever en negativ udvikling i deres funktionsnedsættelse og derfor et større støttebehov. De kan både have modtaget støtte efter andre bestemmelser i serviceloven eller ikke have modtaget nogen støtte før.
- Borgere, der tilflytter kommunen og ansøger om hjælp i den forbindelse.
- Borgere, der har været ude for en ulykke og pludselig får behov for omfattende hjælp.

I alle fem kommuner fortæller rådgiverne, at det er en vigtig del af de første trin af sagsbehandlingen at give råd og vejledning til borgeren om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96. I alle fem kommuner understreger rådgiverne også, at de ikke

TYPISK FIRE TYPER SAGER

vejleder borgeren om støtte efter §§ 95 og 96, hvis de på forhånd vurderer, at de åbenlyst ikke er omfattet af personkredsen.

Kommunerne beskriver, at udmålings- og visitationsprocessen i sager efter §§ 95 og 96 typisk følger disse sagsskridt: modtagelse af ansøgning, hjemmebesøg, indhentning af oplysninger, udmåling og partshøring, afgørelse og opfølgning.

Oplysning af sagen og udmåling af støtte

Vi har gennem gruppeinterview med sagsbehandlere i fem kommuner og en juridisk gennemgang af 16 sager efter enten §§ 95 eller 96 fået viden om, hvilke metoder til sagsoplysning der anvendes i disse sager. De 16 sager fordeler sig på 8 sager efter § 95 og 8 sager efter § 96. Nedenfor er gengivet en liste over de kilder, der er blevet nævnt eller optræder i sagerne:

- Eksisterende oplysninger om borgeren i kommunen
- Hjemmebesøg
- Lægefaglige oplysninger
- Oplysninger fra borger eller pårørende
- Oplysninger fra kommunale fagpersoner
- Oplysninger fra arbejdslederkursus eller neuropsykologisk udredning
- Statistiske opgørelser, eksempelvis oplysninger fra Rockwoolfonden om borgeres gennemsnitlige aktivitetsniveau

EKSISTERENDE OPLYSNINGER

Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at der i flere sager er eksisterende oplysninger om borgeren, som kan benyttes i sagsbehandlingen. Det kan være, hvis borgeren tidligere har modtaget anden støtte efter servicelovens børne- eller voksenbestemmelser.

HJEMMEBESØG

Kommunerne beskriver, at de altid starter med at indhente oplysninger ved et hjemmebesøg hos borgeren, hvor de sammen med borgeren gennemgår borgerens behov for hjælp.

LÆGEFAGLIGE OPLYSNINGER

Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at de indhenter lægefaglige oplysninger til at belyse borgerens støttebehov. Det gør de, når de er i tvivl om aspekter af borgerens funktions- evne.

OPLYSNINGER FRA BORGER

Kommunerne fortæller, at de tager udgangspunkt i borgernes eller borgerens pårørendes beskrivelser af støttebehovet. Flere kommuner fortæller, at de beder borgeren udfylde et detaljeret døgn- eller ugeskema, og at det i nogle tilfælde kan være svært for borgerne. Dette gælder både §§ 95 og 96. Rådgiverne supplerer borgerens oplysninger med oplysninger fra andre kilder såsom borgerens egen læge eller andre kommunale fagpersoner.

OPLYSNINGER OM ARBEJDSLEDER- EVNE

UDMÅLING VED §§ 95 OG 96

Udmålingen af timetallet for hjælp efter § 95 sker med udgangspunkt i kvalitetsstandarder for servicelovens §§ 83 og 84.

Det er anderledes i forhold til § 96, idet bestemmelsen indeholder mere end hjælp efter servicelovens §§ 83 og 84, herunder ledsagelse og overvågning.

Læs mere i boksen på side 51.

Kommunerne beskriver, at de i de fleste tilfælde kan afklare spørgsmålet om borgerens arbejdslederevne gennem dialog med borgeren. I enkelte tilfælde benytter kommunerne sig af arbejdslederkurser eller bestiller neuropsykologiske tests, hvis de er i tvivl om borgerens evne til at fungere som arbejdsleder.

Udmåling

Det er i udmålingen af den hjælp, som borgeren er berettiget til, at kommunen vurderer, hvor mange timers støtte, borgeren har brug for, og på den baggrund fastlægger det økonomiske tilskud til ordningen. Ved vurderingen skal der tages stilling til, hvilke funktioner hjælperne skal dække, i hvor mange timer og på hvilke tidspunkter det primære hjælpebehov optræder, og om hjælpen ydes i eller uden for hjemmet.

Kommunerne fastsætter i de fleste sager om både §§ 95 og 96 et præcist timetal for borgers støttebehov i hjemmet. Timetallet fastsættes på samme måde som ved udmåling til personlig og praktisk hjælp efter § 83. Denne udmåling fungerer som udgangspunkt for timefastsættelse i ordningen efter §§ 95 eller 96. Rådgiverne fortæller, at udmålingen af hjælp efter servicelovens § 83 kan være et relevant supplement til andre oplysninger i forbindelse med at vurdere, om borger er i personkredsen for en af bestemmelserne. Det hænger sammen med, at rådgiverne beskriver, at det skal sandsynliggøres, at borgerens behov ligger ud over, hvad der kan afhjælpes gennem støtte efter § 83 suppleret med eventuelle andre støtteforanstaltninger efter serviceloven. Alle kommunerne pointerer, at alle udmålinger altid foretages ud fra en individuel og konkret vurdering.

Rådgiverne i alle fem kommuner fortæller, at der derudover er forskel på udmålingen til en ordning efter servicelovens § 95 og en ordning efter servicelovens § 96. De fortæller, at timefastsættelsen i en ordning efter § 95 skal være baseret på den præcise udmåling af timer og minutter i forhold til servicelovens § 83. Derimod beskriver rådgiverne, at de ikke deler opgaverne op i samme detaljegrad i forhold til udmålingen til en BPA-ordning efter § 96.

Kommunerne fortæller, at de tager hensyn til vagtplaner og borgers mulighed for at ansætte hjælpere, når de foretager den endelige timeudmåling på både §§ 95 og 96.

Kommunerne beskriver, at det er en lille andel af sagerne, hvor der ikke kan opnås enighed med borgeren omkring udmålingen. De oplever i særlig grad frustrerede borgere og

nærtstående i forbindelse med sager om overgang fra tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42, når barnet eller den unge fylder 18 år.

Kriterier og hensyn i kommunernes sagsbehandling

Kommunerne fortæller, at når de bevilger eller giver afslag på støtte efter servicelovens §§ 95 og 96, er deres afgørelse baseret på et samspil mellem forskellige kriterier og hensyn. De kriterier, som kommunerne nævnte i vores interview er:

- Borgerens behov for støtte
- Aktiviteter uden for hjemmet
- Borgerens arbejdslederevne

BEHOV FOR STØTTE

Kommunerne giver støtte efter §§ 95 og 96 til borgere med et komplekst og omfattende behov for støtte. Kommunerne beskriver, at et omfattende behov for hjælp er, når en borger har brug for hjælp i mange timer i døgnet, mens kompleksiteten i hjælpebehovet ofte opstår, når borgeren har behov for hjælp til mange og uforudsigelige opgaver i løbet af en dag.

Rådgiverne i kommunerne fortæller, at de giver afslag på støtte, når borgerens behov kan dækkes med andre bestemmelser. Det kan eksempelvis være, hvis borgerens behov kan dækkes efter servicelovens § 83, fordi behovet ikke er så omfattende.

AKTIVITETER UDEN FOR HJEMMET

Kommunerne fortæller, at borgerens aktivitetsniveau uden for hjemmet er et afgørende kriterie for bevilling af støtte efter servicelovens § 96.

Kommunerne forklarer, at et svært element i udmålingen og visitationen er, at borgers ønske til ledsagelse til aktiviteter ikke altid stemmer overens med, hvad kommunen mener, at der bør udmåles til.

Rådgiverne i flere af kommunerne forklarer, at det kan være svært at vurdere, hvornår borgerens aktivitetsniveau uden for hjemmet er rimeligt. Kommunerne anvender statistikker over gennemsnitlige aktivitetsniveauer for borgere i samme alder og familiesituation til at foretage denne vurdering.

Kommunerne fortæller, at de giver afslag på støtte efter § 96 på baggrund af borgers aktivitetsniveau, når borgers aktiviteter uden for hjemmet kan dækkes af en ledsageordning efter servicelovens § 97, og borgerens øvrige behov kan dækkes på anden vis. I en kommune fortæller de, at de også har givet afslag, fordi en borger udelukkende havde behov for støtte til aktiviteter og ikke havde et støttebehov i hjemmet.

ARBEJDSLEDER- EVNE

I alle fem kommuner fortæller rådgiverne, at et af de afgørende kriterier for, om borgeren kan blive bevilget støtte efter §§ 95 og 96 er, om borgeren kan fungere som arbejdsleder. Efter § 95, stk. 3, kan en nærtstående være tilskudsmodtager og varetage arbejdslederansvaret. Rådgiverne fortæller, at arbejdslederrollen er et stort ansvar, og at de i visitationen altid arbejder med borgers nuværende arbejdslederevne. I nogle tilfælde arbejder kommunerne med understøttelse af arbejdslederevnen ved eksempelvis bevilling af socialpædagogisk støtte i en begrænset periode.

Manglende evne til at varetage rollen som arbejdsleder er et kriterie, som i flere tilfælde fører til afslag.

Opfølgning i sager efter §§ 95 og 96

Kommunerne fortæller, at de som udgangspunkt foretager årlige opfølgninger ved igangværende sager efter servicelovens §§ 95 og 96.

Kommunerne fortæller, at de centrale emner ved opfølgning med borgerne ofte er ændringer i borgerens støttebehov, økonomien i ordningen, borgerens arbejdslederevne og forhold i forbindelse med ansættelse af hjælpere.

STØTTEN KAN ÆNDRES VED OPFØLGNING

Kommunerne fortæller, at der er situationer, hvor de sætter støtten ned ved opfølgning. Det kan være, hvis borgerens behov for hjælp bliver mindre, fordi borgeren eksempelvis har børn, der er blevet ældre og mere selvhjulpne. Det kan også være, hvis borgerens aktivitetsniveau er blevet mindre.

Kommunerne fortæller også, at der er situationer, hvor de sætter støtten op ved opfølgning. Det sker, hvis borgerens behov for hjælp eller aktivitetsniveau er blevet øget. Rådgiverne fortæller, at det kan ske på baggrund af lidelser, der har progredieret, hvis borgerens boligforhold har ændret sig, eller borgeren har fået nye aktiviteter i sin hverdag.

Kommunerne beskriver, at de har et særligt fokus på borgerens arbejdslederevne ved opfølgningen, og hvorvidt borgeren lever op til sit ansvar som arbejdsleder. Ud over opfølgning på borgeres arbejdslederevne påpeger rådgivere i to af kommunerne også, de ikke har tilstrækkelige muligheder for at følge op på forhold, der vedrører rollen som arbejdsgiver og arbejdsmiljø i hjælperordningerne.

LÆSEVEJLEDNING

Kapitel 1: Sammenfatning

Kapitel 2: Modtagelse af ansøgninger og processen for udmåling og visitation

I kapitlet belyser vi de interviewede kommuners organisering på området og deres erfaringer med modtagelse af ansøgninger om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96.

Kapitel 3: Oplysning af sagen og udmåling af støtte

I dette kapitel belyser vi kommunernes oplysning af sagen og udmåling af støtte. Det omfatter kommunernes indhentning af oplysninger fra forskellige kilder og den konkrete udmåling af borgers støttebehov.

Kapitel 4: Kriterier og hensyn i kommunernes sagsbehandling

I dette kapitel beskriver vi, hvilke kriterier kommunerne lægger til grund for en bevilling af hjælp i sager efter servicelovens §§ 95 og 96.

Kapitel 5: Opfølgning i sager efter §§ 95 og 96

I dette kapitel beskriver vi kommunernes praksis og overvejelser ved opfølgning på bevillinger efter servicelovens §§ 95 og 96.

Bilag 1: Undersøgelsens metode

I dette bilag beskriver vi undersøgelsens metoder og vores metodiske overvejelser.

SERVICELOVENS §§ 95 OG 96

§

KONTANT TILSKUD TIL ANSÆTTELSE AF HJÆLPERE EFTER SERVICELOVENS § 95

Stk. 1. Hvis kommunalbestyrelsen ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed for en person, der har behov for hjælp efter §§ 83 og 84, kan kommunalbestyrelsen i stedet udbetale et tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.

Stk. 2. En person med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for personlig hjælp og pleje og for støtte til løsning af nødvendige praktiske opgaver i hjemmet i mere end 20 timer ugentligt, kan vælge at få udbetalt et kontant tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan dog i særlige tilfælde beslutte, at hjælpen efter stk. 2 fortsat skal gives som naturalhjælp eller udbetales til en nærtstående person, som helt eller delvis passer den pågældende. Den nærtstående kan, medmindre vedkommende har indgået aftale om overførsel af tilskuddet efter stk. 5, højst varetage pasningsopgaven i 48 timer om ugen. Deles pasningsopgaven af flere nærtstående, der samtidig er tilskudsmodtagere, gælder 2. pkt. for de nærtstående tilsammen. I særlige tilfælde kan kommunalbestyrelsen dog beslutte, at en eller flere nærtstående kan varetage pasningsopgaven i mere end 48 timer om ugen.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal udbetale et kontant tilskud til ansættelse af hjælpere til at yde overvågning og støtte i forbindelse hermed om natten til unge i alderen fra 18 år til og med 23 år, som har behov herfor, og som modtager hjælp efter stk. 3 som et kontant tilskud. Hvis den unge ved det fyldte 24. år efter en lægelig vurdering lider af en livstruende sygdom, skal kommunalbestyrelsen fortsætte udbetalingen af det kontante tilskud til ansættelse af hjælpere til overvågning og støtte i forbindelse hermed, indtil den unge afgår ved døden, dog højst i 2 år. Tilskuddet til ansættelse af hjælpere til overvågning og støtte i forbindelse hermed skal udbetales til samme nærtstående, forening eller private virksomhed, som får udbetalt tilskuddet efter stk. 3. Den unges forældre må ikke ansættes som hjælpere til at udføre overvågningen og støtten i forbindelse hermed.

Stk. 5. Det er en betingelse for tilskud til ansættelse af hjælpere efter stk. 1-4, at tilskudsmodtageren er i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne. Det er desuden en betingelse, at tilskudsmodtageren kan fungere som arbejdsgiver for hjælperne, medmindre den pågældende indgår aftale med en nærtstående eller en forening eller privat virksomhed, der er godkendt af socialtilsynet, om, at tilskuddet overføres til den nærtstående, foreningen eller den private virksomhed, der herefter er arbejdsgiver for hjælperne. Arbejdsgiverbeføjelserne i forhold til hjælperne vedrørende spørgsmål om ansættelse og afskedigelse af hjælpere varetages i så fald af den nærtstående, foreningen eller den private virksomhed i samråd med den pågældende. En aftale om overførsel af tilskuddet til en forening eller privat virksomhed er ikke bindende for tilskudsmodtageren, hvis foreningen eller den private virksomhed ikke var godkendt af socialtilsynet på tidspunktet for aftalens indgåelse, og hvis foreningen eller den private virksomhed ikke på dette tidspunkt gjorde tilskudsmodtageren bekendt med dette.

Stk. 6. I de situationer, hvor tilskudsmodtageren er arbejdsgiver, skal kommunalbestyrelsen tilbyde at varetage lønudbetalinger m.v.

§

BORGERSTYRET PERSONLIG ASSISTANCE (BPA) EFTER SERVICELOVENS § 96

Stk. 1 Kommunalbestyrelsen skal tilbyde borgerstyret personlig assistance. Borgerstyret personlig assistance ydes som tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte.

Stk. 2. Det er en betingelse for tilskud til ansættelse af hjælpere efter stk. 1, at borgeren er i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne. Det er desuden en betingelse, at borgeren kan fungere som arbejdsgiver for hjælperne, medmindre den pågældende indgår aftale med en nærtstående eller en forening eller privat virksomhed, der er godkendt af socialtilsynet, om, at tilskuddet overføres til den nærtstående, foreningen eller den

private virksomhed, der herefter er arbejdsgiver for hjælperne. Arbejdsgiverbeføjelserne i forhold til hjælperne vedrørende spørgsmål om ansættelse og afskedigelse af hjælpere varetages i så fald af den nærtstående, foreningen eller den private virksomhed i samråd med den pågældende. En aftale om overførsel af tilskuddet til en forening eller privat virksomhed er ikke bindende for borgeren, hvis foreningen eller den private virksomhed ikke var godkendt af socialtilsynet på tidspunktet for aftalens indgåelse, og hvis foreningen eller den private virksomhed ikke på dette tidspunkt gjorde borgeren bekendt med dette.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde borgerstyret personlig assistance til borgere, der ikke er omfattet af personkredsen efter stk. 1, hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at dette er den bedste mulighed for at sikre en helhedsorienteret og sammenhængende hjælp for borgeren.

Stk. 4. I de situationer, hvor borgeren eller en nærtstående er arbejdsgiver, skal kommunalbestyrelsen tilbyde at varetage lønudbetaling m.v.

KAPITEL 2

Modtagelse af ansøgninger og processen for udmåling og visitation

Dette kapitel er en introduktion til kommunernes udmålings- og visitationspraksis i sager efter servicelovens §§ 95 og 96.

I kapitlet belyser vi de interviewede kommuners organisering på området og deres erfaringer med modtagelse af ansøgninger om støtte efter §§ 95 og 96. Vi beskriver også kommunernes erfaringer med, hvornår det er relevant at give råd og vejledning til borgeren om mulighederne for hjælp efter §§ 95 og 96 samt de almindelige sagsskridt forud for, at der træffes afgørelse om bevilling eller afslag i denne type sager.

Til sidst i kapitlet fremgår et analytisk eksempel på et sagsforløb. Udover at eksemplificere en kommunes udmålings- og visitationspraksis i en sag efter § 95, illustrerer sagsforløbet den typiske proces, som udmålings- og visitationspraksissen i en sag efter servicelovens §§ 95 og 96 følger.

Kapitlet bygger på gruppeinterview med rådgivere i fem kommuner, et gruppeinterview med repræsentanter fra udvalgte interesseorganisationer på handicapområdet samt en sags gennemgang af 16 sager.

Gennem rapporten henviser vi til de kommunale medarbejdere, der foretager de forskellige dele af sagsbehandlingen som *rådgivere*. Vi skelner derfor ikke mellem de forskellige betegnelser og indbyrdes rollefordelinger, der kan være i den enkelte kommune. Rehabiliteringsrådgiver, sagsrådgiver og visitator kaldes alle for rådgiver i det følgende.

HOVEDPUNKTER I KAPITLET

- I de tre af de fem kommuner har de organiseret sig, så sagsbehandlingen af sager efter §§ 95 og 96 foregår i samme afdeling. I alle kommuner har de udpeget specifikke rådgivere til at varetage området.
- Kapitlet indeholder opgørelser over, hvor mange klagesager Ankestyrelsen har modtaget på de to bestemmelser i de seneste år. Den hyppigste årsag til, at sager efter §§ 95 og 96 bliver omgjort i Ankestyrelsen, er manglende oplysningsgrundlag og/eller mangelfuld begrundelse.
- Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at sager, der behandles efter servicelovens §§ 95 og 96, typisk fordeles sig på disse fire forskellige typer af sager:
 - Sager, hvor borger søger om støtte efter §§ 95 og 96 i forbindelse med, at borgeren fylder 18 år og overgår fra børne- til voksenbestemmelserne i serviceloven.
 - Borgere, der oplever en negativ udvikling i deres funktionsnedsættelse og derfor et større støttebehov. De kan både have modtaget støtte efter andre bestemmelser i serviceloven eller ikke have modtaget nogen støtte før.
 - Borgere, der tilflytter kommunen og ansøger om hjælp i den forbindelse.
 - Borgere, der har været ude for en ulykke og pludselig får behov for omfattende hjælp.
- I alle fem kommuner fortæller rådgiverne, at det at give råd og vejledning til borgeren om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96 er en vigtig del af de første trin af sagsbehandlingen. I alle fem kommuner understreger rådgiverne også, at de ikke vejleder borgeren om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96, hvis de på forhånd vurderer, at borgeren åbenlyst ikke er omfattet af personkredsen.
- Kommunerne beskriver, at udmålings- og visitationsprocessen i sager efter servicelovens §§ 95 og 96 typisk følger disse sagsskridt: modtagelse af ansøgning, hjemmebesøg, indhentning af oplysninger, udmåling og partshøring, aføgelse og opfølgning.

KOMMUNERNES ORGANISERING PÅ OMRÅDET

I denne undersøgelse har vi interviewet Fredericia, Horsens, Odense, Viborg og Aabenraa kommune og blandt andet spurgt til deres organisering. I tre af de fem interviewede kommuner er rådgiverne, der arbejder med behandling af sager efter servicelovens §§ 95 og 96, organisatorisk placeret samme sted i kommunen som rådgivere, der arbejder med personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83. Alle fem interviewkommuner har udpeget specifikke medarbejdere til at arbejde med støtte efter §§ 95 og 96.

KOMMUNERNES ORGANISERING

Du kan finde mere information i rapporten "Kommunernes registrering af støtte efter SEL §§ 95 og 96", som findes på Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

Kommunerne har organiseret sig på forskellige måder

En undersøgelse af kommunernes registrering af støtte efter servicelovens §§ 95 og 96 viser, at sager om §§ 95 og 96 bliver behandlet i samme kontor eller afdeling i 47 ud af de 88 kommuner, der har svaret på spørgeskemaet.

I Fredericia, Odense og Aabenraa Kommune ligger sagsbehandlingen af sager efter servicelovens §§ 95 og 96 i samme afdeling i kommunerne.

I Fredericia Kommune har de eksempelvis organiseret sig sådan, at to rådgivere har et primært fokus på og ansvar for støtte efter §§ 95 og 96 i deres arbejde. Rådgiverne er placeret i samme afdeling, hvor man arbejder med personlig pleje og praktisk hjælp efter § 83, og rådgiverne fortæller, at dette arbejde fylder meget i afdelingen. Derudover arbejder de to rådgivere også med bevilling af selvudpeget hjælp efter servicelovens § 94, hvor kommunen ansætter en person udpeget af borgeren til at udføre de opgaver, som borgeren har fået udmålt efter § 83.

I Horsens Kommune har de 12 visitatorer fordelt på tre teams i afdelingen for sundhed og ældre, hvor én visitator i hver afdeling har en spidskompetence i forhold til at arbejde med BPA-ordninger efter § 96. De tre visitatorer har sammen med den koordinerende rådgiver ansvaret for at arbejde med sager, hvor borger søger om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96.

I Viborg Kommune, hvor behandlingen af sager efter de to bestemmelser er placeret i hver deres afdeling, har to rådgivere i kommunens socialafdeling ansvaret for arbejdet med borgerskyret personlig assistance efter § 96. To rådgivere i kommunens Sundhed- og omsorgsafdeling har ansvaret for kontant tilskud til ansættelse af hjælpere efter § 95. Rådgiverne på de to områder fortæller, at der er et tæt samarbejde mellem de ansvarlige rådgivere i begge afdelinger, og at der i nogle tilfælde deltager en rådgiver fra hvert team ved eksempelvis et hjemmebesøg.

I Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne, at visitationen og udmåling af støtte efter §§ 95 og 96 foregår i samme afdeling, som blandt andet håndterer sager om plejeboliger og ældreboliger, aflastning, vedligeholdende genoptræning og støtte, samt pasning af nærtstående efter servicelovens §§ 83, 84, 86 og 118. I Aabenraa Kommune har man udpeget to rådgivere til at arbejde med sager efter §§ 95 og 96. Rådgiverne fortæller, at man har organiseret sig sådan, fordi det er et specialiseret område, hvor der er meget stof at sætte sig ind i som eksempelvis principmeddelelser, udviklinger på området og lignende. De oplever derfor, at det er en fordel, at området er samlet hos få medarbejdere.

”Det er et ganske særligt område. Hver sag giver ny læring. Og når vi så kommer ud året efter, har vi lært noget nyt, og så ser vi jo sagen igen med nye øjne. Det er et område, hvor der lige pludselig er kommet noget nyt fokus, og man er blevet klogere på en eller anden detalje. Det er svært, hvis man skulle være 10 mennesker om opgaven, fordi man får mere erfaring jo mere, man har det mellem hænderne. Jo dygtigere bliver man. Så hvis det skal fordeles ud - for så mange sager er der jo heller ikke - så bliver man aldrig rigtig dygtig.” (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Rådgiverne i flere af de interviewede kommuner har mange års erfaring med at håndtere sager om støtte til borgere med funktionsnedsættelse efter servicelovens §§ 95 og 96. De fremhæver, at det er en stor hjælp i håndteringen af denne type sager.

To af kommunerne har et visitationsudvalg på området

I Horsens kommune ligger beslutningskompetencen hos visitationsudvalget. I Viborg Kommune har man organiseret sig således, at rådgivernes indstillinger til støtte efter servicelovens § 96 skal godkendes af et visitationsudvalg, inden der kan gives en bevilling til en borger. For § 95 i Viborg kommune og i de tre andre kommuner, som er blevet interviewet til denne undersøgelse, ligger beslutningskompetencen hos den ansvarlige rådgiver. I Fredericia Kommune har rådgiverne beslutningskompetencen og holder faste møder med deres ledelse for at orientere om udviklingen i sagerne efter servicelovens §§ 95 og 96.

INTERESSEORGANISATIONERNE OM VISITATIONS-UDVALG I KOMMUNERNE

I interviewet med repræsentanter fra interesseorganisationer på handicapområdet beskriver de, at det kan være en udfordring for borgernes oplevelser med sagsbehandlingen, når kommunale sagsbehandlere ikke har beslutningskompetence, og sager skal forbi et visitationsudvalg i kommunerne. Ifølge repræsentanterne betyder det, at beslutningen om bevilling eller afslag kommer længere væk fra borgeren.

“Den dialog, der er med borgeren, bliver pludselig afkoblet beslutningen om, hvad der skal bevilliges. Fordi man flytter den bevillingskompetence op i visitationsudvalget, som reelt ikke har været inde over sagsbehandlingen. Det er en kæmpe udfordring - og en kæmpe udfordring i forhold til oplevelsen af tillid til systemet. Man kan godt have en oplevelse af at have tillid til sin sagsbehandler, men hvis sagsbehandleren så bliver kørt over, så nytter det jo ingenting.” (Repræsentant, CP Danmark)

BEVILLINGER AF §§ 95 OG 96 I KOMMUNERNE

For sager om kontant tilskud og BPA findes der opgørelser over hvor mange fuldtidsydelse, der er bevilliget for hvert år. Der findes ikke tal for antallet af ansøgninger om henholdsvis kontant tilskud og BPA eller skøn for, hvor stor en andel af ansøgningerne, der bevilliges eller afslås. Det samlede antal sager på området vil derfor være større end tallene for fuldtidsydelse i Tabel 2.1.

TABEL 2.2 ANTAL FULDTIDSYDELSER OG TILGANG: § 95 – KONTANT TILSKUD OG § 96 – BPA

Bevillinger	2018	2019	2020	2021
§ 95 (Tal i parentes er tilgang af nye sager)	475,4 (50)	445,9 (40)	408,3 (-)	399,7 (-)
§ 96	1.544,4 (70)	1.530,7 (70)	1.510,1 (-)	1.486,8 (-)
I alt	2.019,8	1.976,6	1.918,4	1.886,5

Note: Indeholder data fra 93 kommuner. I Statistikbanken opgøres data som antal ydelsesmodtagere eller antal fuldtidsydelse. Det betyder fx at en ydelse, der gives i 2 måneder på et år, tælles som 0,17 ydelser det pågældende år. Data om tilgang er baseret på en opgørelse fra ministerens svar på et spørgsmål i Social- og Ældreudvalget. Der er ikke tal for tilgangen i 2020 og 2021.

Kilde: Danmarks Statistik – Statistikbanken - og ministerens svar på spørgsmål 212 (År 2021, SOU alm. del)

De fem kommuner, som er blevet interviewet til denne undersøgelse, er udvalgt på baggrund af, at de er blandt de 20 kommuner i landet med flest bevillinger af enten §§ 95 eller 96, og som samtidig har mindst fem bevillinger i kommunen efter begge bestemmelser. Der er også taget højde for andre parametre i udvælgelsen af interviewkommuner og kommuner til indkaldelse af sager, som fremgår af undersøgelsens metode i bilag 1. Opgørelsen over antal nuværende bevillinger i kommunerne i 4. kvartal 2021:

TABEL 2.3 FORDELING AF BEVILLINGER BLANDT INTERVIEWKOMMUNER 4. KVARTAL 2020

Kommune	Kontant tilskud efter servicelovens § 95	BPA efter servicelovens § 96
Aabenraa Kommune	17	18
Fredericia Kommune	15	15
Horsens Kommune	5	21
Odense Kommune	15	59
Viborg Kommune	7,2	26

Note: Bevillingerne på begge områder kan være givet for flere år siden. Tallene er udtryk for det nuværende antal bevillinger i kommunerne. I Statistikbanken opgøres data som antal ydelsesmodtagere eller antal fuldtidsydelse. Det betyder fx at en ydelse, der gives i 2 måneder på et år, tælles som 0,17 ydelser det pågældende år.

Kilde: Danmarks Statistik - Statistikbanken

I interviewene med kommunerne taler rådgiverne også om forskellige erfaringer med fordelingen af bevillinger, og hvordan de arbejder forskelligt med bevilling af støtte efter henholdsvis servicelovens §§ 95 og 96.

I Fredericia Kommune fortæller rådgiverne eksempelvis, at de udelukkende har bevillinger af kontant tilskudsordning efter

SERVICELOVENS §§ 94 OG 95

I en ordning med selvudpeget hjælper efter servicelovens § 94 bliver en hjælper udpeget af borgeren og ansat af kommunen. I en kontant tilskudsordning efter § 95 skal borger ansætte hjælper og være arbejdsleder og arbejdsgiver for hjælperne. En borger har krav på en kontant tilskudsordning efter § 95, hvis borger opfylder kriterierne til ordningen. Der kan også være tilfælde, hvor en ordning efter § 94 ikke er tilstrækkelig på grund af omfanget af borgerens hjælpebehov.

servicelovens § 95, stk. 3, hvor det er nærtstående, der fungerer som tilskudsmodtager. Kommunen har ingen bevillinger af kontant tilskudsordning efter § 95, stk. 2, hvor borger selv er tilskudsmodtager. Det har kommunen dog tidligere haft. Rådgiverne fortæller, at de ikke oplever mange ansøgninger om kontante tilskudsordninger.

Rådgiver: "Jeg tænker, det er lidt tilfældigt. Altså det er jo ikke fordi at vi giver afslag til alle. Der er ikke nogen, der søger det."

Rådgiver: "Hvorfor skulle man også have en § 95, så kunne man ligeså godt bare pege på en efter § 94. Så slipper man også for en masse bøvl. Vi har ikke lige nogen i hvert fald. og det er ikke fordi vi siger nej. Vi bliver ikke rigtig spurgt." (Rådgiver, Fredericia Kommune)

I Fredericia Kommune anslår rådgiverne, at de modtager i omegnen af fem ansøgninger årligt på tværs af servicelovens §§ 95 og 96.

I Horsens Kommune fortæller rådgiverne, at de arbejder med bevilling af en kontant tilskudsordning efter servicelovens § 95, stk. 3, som en kan-bestemmelse. Det vil sige, at de kun rådgiver om denne bestemmelse, hvis borgeren eller pårørende selv efterspørger bestemmelsen, og at de ellers arbejder med andre løsninger for borgeren, som ikke selv kan varetage rollen som tilskudsmodtager og arbejdsleder.

KOMMUNERS POLITISK FASTSATTE SERVICENIVEAU OM STØTTE EFTER § 95

Det fremgår af principmeddelelse 27-17, at kommuner som en del af deres politisk fastsatte serviceniveau kan beslutte, at kontant tilskud som naturalhjælp eller som udbetaling til en nærtstående som udgangspunkt ikke er en del af kommunens serviceniveau. Kommunen skal dog fravige dette serviceniveau, hvis kommunen efter en konkret vurdering kommer frem til, at borgerens støttebehov ikke kan dækkes på anden vis, hvis støttebehovet overstiger 20 timer om ugen, og hvis der er særlige forhold hos borgeren, der taler for at udbetale kontant tilskud til nærtstående eller bevilge naturalhjælp.

I både Horsens og Odense Kommuner fortæller rådgiverne, at de giver flere afslag på ansøgninger efter servicelovens §§ 95 og 96, end de giver bevillinger.

Opgørelse over klagesager

Det er muligt at dele antallet af klagesager i Ankestyrelsen op efter, hvilket udfald sagen fik i Ankestyrelsen. Tabel 2.4 viser antallet af realitetsbehandlede sager i Ankestyrelsen for 2018-2021, og Figur 2.1 viser fordelingen af sagerne efter udfald af afgørelsen i Ankestyrelsen.

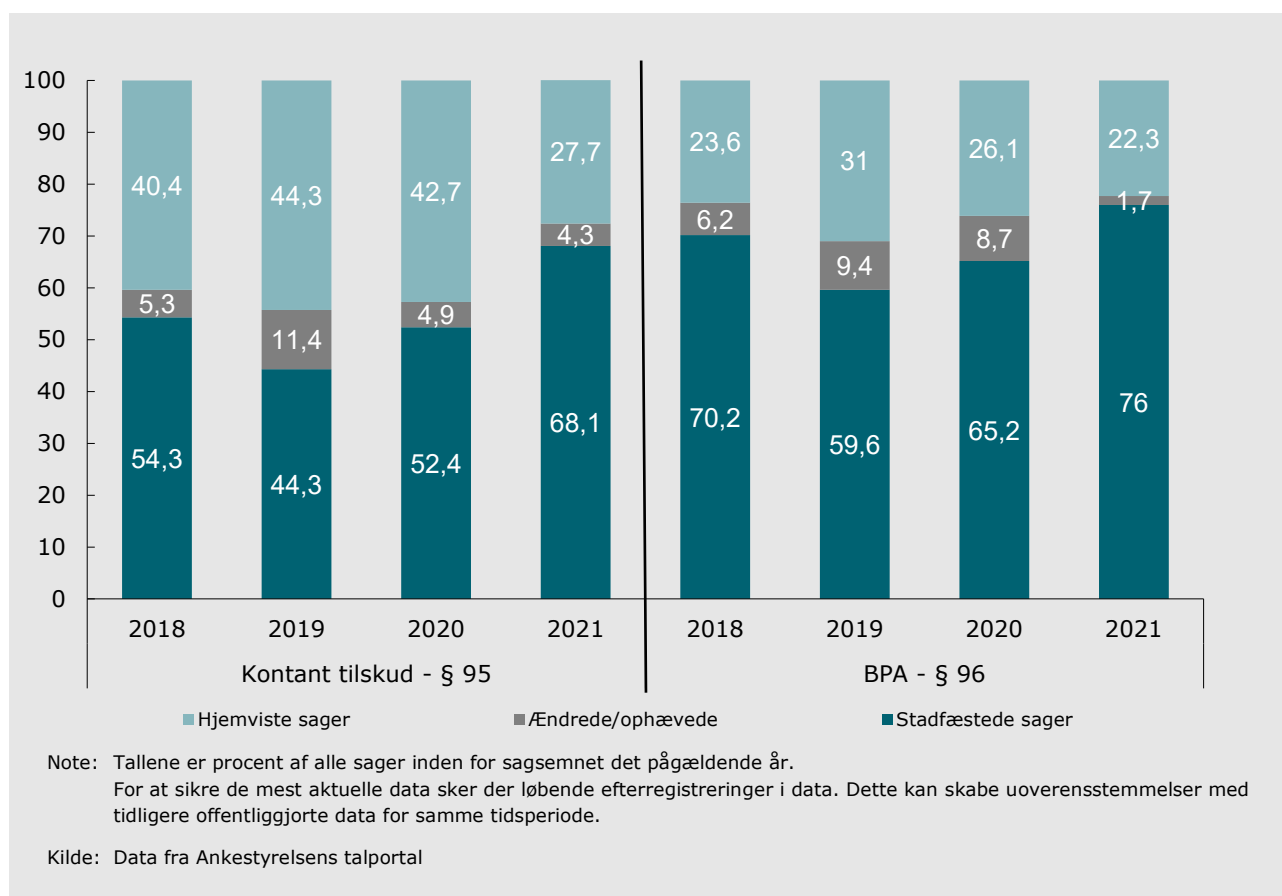
TABEL 2.4 ANTAL REALITETSBEHANDLEDE KLAGESAGER I ANKESTYRELSEN 2018-2021

Sagsemne	2018	2019	2020	2021
Borgerstyret personlig assistance - § 96	178	171	161	175
Kontant tilskud - § 95	94	79	82	94

Note: For at sikre de mest aktuelle data sker der løbende efterregistreringer i data. Dette kan skabe uoverensstemmelser med tidligere offentliggjorte data for samme tidsperiode.

Kilde: Data fra Ankestyrelsens talportal

FIGUR 2.1 FORDELING PÅ SAGSUDFALD FOR SAGER OM KONTANT TILSKUD OG BPA



**OPLYSNING OG
BEGRUNDELSE ER
DEN HYPPIGSTE
GRUND TIL OM-
GØRELSE**

SAGSUDFALD I ANKESTYRELSEN

Ankestyrelsen skal i forbindelse med klagesagsbehandlingen vurdere, om kommunernes afgørelser er i overensstemmelse med regler og praksis, herunder også om officialprincippet¹ er overholdt.

Stadfæstelse betyder, at Ankestyrelsen ikke har fundet grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering. Der sker ingen ændringer i afgørelsen.

Hjemvisning betyder, at Ankestyrelsen sender sagen tilbage til kommunen, som er førsteinstans. Kommunen skal behandle sagen og afgøre den igen. Grunden til, at vi hjemviser en sag, kan for eksempel være, at der mangler oplysninger, som Ankestyrelsen ikke selv kan skaffe, eller at der er sket alvorlige sagsbehandlingsfejl.

Ændring/ophævelse betyder, at afgørelsen er forkert, og at Ankestyrelsen har ændret eller ophævet kommunens afgørelse.

Betegnelsen *Omgørelse* dækker over hjemvisninger og ændringer/ophævelser.

Det er også muligt for Ankestyrelsen at opgøre årsager til, at en sag blev hjemvist eller ændret/ophævet i Ankestyrelsen. Tabel 2.5 viser omgjorte sager fordelt på årsag i perioden 2019-2021 i sager efter servicelovens §§ 95 og 96. Den hyppigste årsag til, at en sag bliver omgjort i Ankestyrelsen er oplysningsgrundlag/begrundelse. Ved kontant tilskud er 72 procent af de omgjorte sager omgjort af denne grund, mens det er 81 procent for omgjorte sager om BPA. Bemærk, at der godt kan være flere årsager på den enkelte sag.

Partens klagebemærkninger og retsanvendelse er også omgørelsesårsager, der anvendes i en væsentlig del af sagerne. Når partens klagebemærkninger er årsagen til omgørelse, skyldes det, at kommunen ikke har taget stilling til eller ikke ses at have forholdt sig til relevante oplysninger, der taler imod den afgørelse, kommunen er kommet frem til. Årsagen retsanvendelse anvendes ved omgørelse, når kommunen ikke har brugt reglerne rigtigt, hvor reglerne er misforstået eller ikke er fortolket rigtigt, eller hvor der ikke er taget stilling til en regel eller dele af en regel.

¹ Officialprincippet betyder, at myndighederne skal sikre, at afgørelser bliver truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

TABEL 2.5 ÅRSAGER FOR OMGØRELSE AF SAGER I PERIODEN 2019-2021

Årsager	Kontant tilskud - 95	BPA - 96
Andre forhold vedrørende sagsbehandling	3 (3%)	3 (2%)
Nye væsentlige oplysninger	3 (3%)	2 (1%)
Oplysningsgrundlag/begrundelse	81 (72%)	135 (81%)
Partens klagebemærkninger	18 (16%)	20 (12%)
Retsanvendelse	30 (27%)	31 (19%)
Antal årsager i alt	135	191
Antal omgjorte sager	113	167

Note: Procenttallet viser andelen af sager, der har tilknyttet den pågældende årsag. Det viser ikke andelen af den pågældende årsag i forhold til alle de tilknyttede årsager. Procenttallene summer derfor ikke til 100. Der kan være flere årsager tilknyttet den enkelte sag, så antallet af årsager svarer ikke til antallet af omgjorte sager i denne periode. For at sikre de mest aktuelle data sker der løbende efterregistreringer i data. Dette kan skabe uoverensstemmelser med tidligere offentliggjorte data for samme tidsperiode.

Kilde: Data fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem

TYPISK FIRE TYPER SAGER

KOMMUNERNES MODTAGELSE AF ANSØGNINGER OM STØTTE EFTER §§ 95 OG 96

Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at sager om kontant tilskud eller borgerstyret personlig assistance typisk fordeler sig på fire forskellige typer af sager:

- Kommunerne modtager overgangssager fra børn- og ungeafdelingerne i kommunerne, når unge med funktionsnedsættelse snart fylder 18 år og har behov for støtte. I disse sager kan det være relevant at overveje, om den unge er i målgruppen for hjælp efter servicelovens §§ 95 og 96.
- Kommunerne modtager ansøgninger fra voksne borgere, der har progredierende lidelser, og hvis funktionsnedsættelse har udviklet sig på en måde, så de har behov for en stor mængde hjælp i hverdagen. Det kan være borgere, som tidligere har modtaget støtte, eller som ikke har modtaget støtte fra kommunen før.
- Kommunerne modtager ansøgninger, om støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96, når borgere flytter til kommunen. Det kan være borgere som har modtaget støtte efter bestemmelserne i deres tidligere bopælskommune, eller som søger støtten i forbindelse med at skifte bopælskommune.
- Kommunen modtager ansøgninger fra borgere, der har været ude for ulykker, og som pludseligt har behov for omfattende hjælp i hverdagen.

BORGERE MED BETYDELIGE FUNKTIONSNEDSÆTTELSE ANSØGER

PÅ TVÆRS AF DE GENNEMGÅEDE 16 SAGER

I de otte sager efter § 95 og otte sager efter § 96, der er blevet gennemgået i forbindelse med denne undersøgelse, er det også de ovenstående fire typer sager, vi ser. Blandt sagerne er der fire sager, hvor borger søger om støtte ved overgangen til voksenlivet. Der er fem sager, hvor borger søger på baggrund af en forværret progresserende lidelse. I to sager søger borger i forbindelse med flytning af bopælskommune, og i en sag søger borger om støtte efter at have været ude for en ulykke. I fire af sagerne er der tale om andre forhold, såsom utilfredshed med den eksisterende støtte eller brug for aflastning af ægtefælle.

Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at det typisk er borgere med betydelige funktionsnedsættelser, der ansøger om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96. Det kan eksempelvis være borgere med sklerose, muskelsvind eller multihandicap.

INTERESSEORGANISATIONER OM SAGERS INDGANG HOS KOMMUNERNE

I interviewet med interesseorganisationer på handicapområdet fortæller repræsentanterne, at de har set en forandring i, hvordan sager kommer til behandling i kommunerne. Ifølge repræsentanterne oplever borgere, at det er blevet praksis i kommunerne at bevilge hjemmehjælp inden en BPA-ordning efter § 96, og at det kun er i de tilfælde, hvor hjemmehjælpen vurderer, at de ikke kan løfte opgaven, at kommunen bevilger en BPA-ordning. Repræsentanterne pointerer, at dette er en problematisk praksis for borgerne, fordi det ikke sikrer borgerne den rette hjælp ved første bevilling.

"Jeg oplever, at der er en form for 'går den, så går den-mentalitet'. Vi har flere eksempler på unge mennesker, som er blevet spist af med hjemmehjælp og ledsageordning. Unge mennesker, som har drømme og vil starte uddannelse, arbejde og alle sådan nogle ting, men som får en fuldstændig utilstrækkelig hjælp. De baserer den afgørelse på en række oplysninger, og så går der noget tid, så finder de ud af, som vi har sagt fra starten af, at hjemmehjælp kunne ikke løse det behov, der var. Det går hjemmehjælpen tilbage og

siger til forvaltningen, og så lige pludselig siger forvaltningen, at nu kan du godt få en BPA-ordning. Og det er en fuldstændig forkert måde at gøre det på.”
(Repræsentant, Dansk Handicap Forbund)

Rådgiverne i de fem kommuner oplever ikke, at de modtager sager, hvor det er udførere såsom hjemmehjælpen, der sender ansøgninger. På tværs af interviewene fortæller rådgiverne, at hjemmehjælpen kan gøre rådgiverne opmærksomme på, at borgers hjælpebehov er svære at løfte, og det kan betyde, at rådgiverne foretager en opfølgning hos borger med henblik på at ændre bevillingen. Det kan også betyde, at borger selv søger om anden hjælp.

Rådgiverne i Viborg Kommune fortæller, at de oftest modtager ansøgninger som resultat af en borgerhenvendelse. I Fredericia Kommune fortæller rådgiverne, at det nærmere er ved opfølgninger hos borgere, der modtager personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, at de bliver opmærksomme på, at det kan være relevant for borgere med mere omfattende hjælperordninger, og det er her, det kan være relevant, hvis udfører har gjort opmærksom på udfordringer.

I Fredericia Kommune fortæller rådgiverne, at hvis udfører oplever udfordringer med at løfte opgaven hos borger, så kan det også betyde, at man eksempelvis ændrer i bevillingen efter servicelovens § 83, eller at man igangsætter et VISO-forløb med henblik på at løse eksempelvis samarbejdsvanskeligheder mellem borger og hjemmehjælpen.

Kommunerne modtager sager i forbindelse med unges overgang til voksenlivet

Rådgiverne i alle fem kommuner fortæller, at de i forbindelse med unges overgang til voksenlivet modtager sager, hvor der bliver ansøgt om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96, eller hvor det er relevant at vurdere, om borger er i målgruppen for disse bestemmelser. I Horsens Kommune fortæller de, at det er en mindre andel af den samlede mængde overgangssager, hvor dette er relevant.

Rådgiverne i Odense Kommune fortæller, at de inden for støtte efter servicelovens § 95 hovedsageligt arbejder med stk. 3, hvor det er borgers nærtstående, der er tilskudsmodtager. Det er især de ansøgninger, som rådgiverne ser fra forældre ved unges overgang til voksenlivet.

I flere kommuner fortæller rådgiverne, at det ofte er ved sager, hvor den unges forældre har modtaget hjælp til dækning

VISO

Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO) er en del af Socialstyrelsen, der leverer rådgivning på det sociale område og på specialundervisningsområdet. VISO tilbyder blandt andet gratis rådgivning til fagfolk.

SERVICELOVENS § 19 A

Kommunalbestyrelsen skal, når en ung med betydelig og varig nedsat funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse, som modtager hjælp efter denne lov, fylder 16 år, påbegynde forberedelsen af overgangen til voksenlivet. Det samme gælder for unge, hvis forældremyndighedsindehavere modtager hjælp efter denne lov alene med afsæt i den unges betydelige og varigt nedsatte fysiske eller psykiske funktionsevne eller indgribende kroniske eller langvarige lidelse.

af tabt arbejdsfortjeneste inden det fyldte 18. år, og hvor forældrene ønsker en støtte efter den unge er fyldt 18 år, som minder om dækning af tabt arbejdsfortjeneste. Det er ikke muligt at bevilge dækning af tabt arbejdsfortjeneste, efter den unge er fyldt 18 år.

I fire af kommunerne fortæller rådgiverne, at de har et formaliseret samarbejde med familieafdelingen i kommunen, hvor der bliver holdt faste overdragelsesmøder forud for den unges overgang til servicelovens voksenbestemmelser. Rådgiverne fortæller, at den faste afholdelse af møder, når de unge er 16 år, er et godt tidspunkt at overveje, om de unge er i målgruppen for enten en kontant tilskudsordning eller en BPA-ordning, og at rådgiverne indkaldes i forbindelse med overgangen, når der er behov for det. I Horsens Kommune præciserer rådgiverne, at de tager en snak med den unge og forældrene om den unges fremtid ved mødet, når den unge fylder 16 og først forholder sig til en målgruppevurdering ved mødet, når den unge er omkring 17,5 år.

Rådgiverne i Aabenraa og Viborg Kommune fortæller, at de er inde over en del overgangssager for at vurdere, om det er relevant med støtte til den unge efter enten §§ 95 eller 96. Rådgiverne bliver ikke inddraget i overgangssager, der eksempelvis handler om et rent behov for socialpædagogisk støtte, men hvor der er flere potentielle bevillinger i spil for at finde den rette støtte til den unge. Rådgiverne kan derfor være inde over overgangssager, hvor det ikke nødvendigvis ender med, at den unge bliver bevilget støtte efter §§ 95 eller 96.

I Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at overgangssager fra børnebestemmelserne i serviceloven kan være svære, fordi støttemulighederne efter serviceloven ændrer sig betydeligt, når den unge fylder 18 år, selvom den unges situation og støttebehov kan være forholdsvis uforandret. Derfor søger mange unge med funktionsnedsættelse eller deres forældre om støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96 ved overgangen til voksenlivet.

“Vi oplever forældre, der har en klar forventning om, hvad den unge skal, når de bliver 18. De skal flytte ud for sig selv og have hjælp med sig hele tiden. Det kommer der faktisk mere og mere, altså forventningen, om det skal vi altså stille op med. Men de vil ikke på botilbud. Det kan vi ikke altid matche.” (Rådgiver, Viborg Kommune)

Sagseksemplet om Peter i kapitel 3 er et eksempel på en sag, hvor borger søger om støtte ved overgangen til voksenlivet.

ANSØGNINGER FRA BORGER I KONTAKT MED ANDRE AFDELIN- GER

Kommunerne modtager ansøgninger fra borgere, der modtager anden støtte

I Horsens, Odense og Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de også får ansøgninger fra borgere, der modtager støtte efter servicelovens § 83, og som ønsker en anden form for støtte. Rådgiverne fortæller, at disse ansøgninger ofte handler om, at borgerne synes, der kommer for mange forskellige mennesker i deres hjem, at de har behov for mere fleksible løsninger, og at de gerne vil have faste hjælpere frem for skiftende hjemmehjælp.

I Odense Kommune fortæller rådgiverne, at de modtager ansøgninger fra borgere, der er i kontakt med andre afdelinger i kommunen. Det kan eksempelvis være borgere, der har søgt socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 eller ledsagelse efter servicelovens § 97, eller borgere der på anden vis har været i kontakt med beskæftigelses- eller socialforvaltningen. Beskæftigelsesforvaltningen kan eksempelvis sende unge med funktionsnedsættelse videre til sagsbehandling om støtte efter § 96, hvis de skal i uddannelse eller på arbejdsmarkedet og har behov for mere støtte i den forbindelse.

Sagseksemplerne om Kurt i kapitel 2 samt Louise og Kasper i kapitel 4 er eksempler på sager, hvor borgerne har modtaget anden støtte efter serviceloven forud for deres ansøgning om støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96.

Kommunerne modtager ansøgninger, hvor borger har en progredierende lidelse

Odense, Fredericia og Aabenraa Kommune oplever at modtage ansøgninger fra borgere, som har progredierende lidelser. Det handler om sager, hvor borgers funktionsnedsættelse har udviklet sig i en sådan grad, at det er svært for borgeren at få sin hverdag til at hænge sammen med sin nuværende støtte.

I Fredericia Kommune nævner rådgiverne, at de også modtager ansøgninger om § 96 fra borgere med respirationsordninger. Det kan være borgere, der bliver vejledt om muligheden for en BPA-ordning ved årlige opfølgninger med respirationscentre, hvor de kommunale rådgivere deltager.

Rådgiverne i Odense Kommune fortæller, at det særligt er ansøgninger om støtte efter servicelovens § 96, som de modtager fra borgere med progredierende lidelser, hvis behov udvikler sig og bliver særligt komplekst. Rådgiverne oplever, at disse borgere ofte kender andre, der har en BPA-ordning, eller at de er medlem af en patientforening, som kan oplyse om BPA-ordninger. I Viborg Kommune oplever rådgiverne også, at

borgerne typisk har kontakt til patientforeninger eller interesseorganisationer, hvor de bliver vejledt og får hjælp til at ansøge om støtte.

Kommunerne modtager sager, når borgere flytter bopælskommune

Både Horsens og Fredericia Kommune oplever, at borgere med en BPA-ordning eller kontant tilskud flytter til kommunen fra en anden kommune. Når borgere flytter til kommunen og tager ordningen med fra deres tidligere bopælskommune, skal rådgiverne i den nye bopælskommune genvurdere sagen.

Sagseksemplet om Louise i kapitel 4 er et eksempel på en sag, hvor borger har en progredierende lidelse og søger om støtte efter servicelovens § 96, da hun skifter bopælskommune.

Kommunerne modtager ansøgninger, når borgere har været ude for en ulykke

Rådgiverne i Fredericia og Viborg Kommune fortæller, at de modtager ansøgninger fra borgere, som har været ude for en ulykke. Rådgiverne giver udtryk for, at det er sjældent, at de modtager ansøgninger på baggrund af ulykker. I denne type sager har borger ofte ikke modtaget anden hjælp efter serviceloven forud for sin ansøgning.

Sagseksemplet om Martin i kapitel 3 er et eksempel på en sag, hvor borgeren søger om støtte efter servicelovens § 96 på baggrund af en ulykke.

Kommunerne giver råd og vejledning om §§ 95 og 96

I alle fem kommuner fortæller rådgiverne, at det at give råd og vejledning til borgeren om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96 er en vigtig del af de første trin af sagsbehandlingen. Det kan foregå, når borgeren ansøger om støtte efter de to bestemmelser, ved andre henvendelser fra borgere, ved forberedelsesmøder til unges overgang til voksenlivet, eller råd og vejledning til borgere, som kommunen har kontakt med, og som kunne være i personkredsen. I nogle tilfælde taler rådgiverne om at give råd og vejledning inden borgers formelle ansøgning, og i nogle tilfælde taler rådgiverne om at give råd og vejledning efter ansøgningen er modtaget.

I Horsens Kommune gør rådgiverne opmærksom på, at vejledning om ordningerne i nogle tilfælde kan medføre, at borgeren ikke har lyst til at ansøge alligevel. Det kan blandt andet være, når borger har søgt om støtte efter hjælperordningerne uden at være opmærksom på arbejdslederansvaret, og hvad det indebærer. Rådgiverne i Horsens Kommune fortæller, at den hyppigste grund til at borgere fravælger at ansøge om særligt en BPA-ordning efter vejledning om ordningen er, at de bliver

opmærksomme på arbejdslederansvaret. Rådgiverne fortæller, at dette er en dialog, de ofte har med borgerne, inden borgerne beslutter sig for, at deres henvendelse er en egentlig ansøgning om støtte.

I Odense og Aabenraa Kommune oplever rådgiverne, at vejledningssamtalen med borger giver mulighed for at tænke andre støttemuligheder til borgeren som eksempelvis selvudpeget hjælper efter servicelovens § 94, hvor borger selv kan udpege en hjælper til at udføre de opgaver, borger har fået udmålt efter § 83. Denne samtale med borger kan derfor skabe fokus på andre bevillinger tidligt i forløbet.

I alle fem kommuner understreger rådgiverne, at de ikke vejleder borgeren om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96, hvis de vurderer, at borgeren åbenlyst ikke er i personkredsen: Hvis deres støttebehov ikke er sammensat og komplekst, hvis borger ikke er i stand til at varetage arbejdslederrollen, eller hvis støtten kan gives på en anden måde:

”Jeg går ikke ud og vejleder om noget, som borgeren åbenlyst ikke er i personkredsen til. Hvis der heller ikke er et plejebehov på over 20 timer, så kunne jeg ikke drømme om at rådgive om kontant tilskud, for det er ikke godt for nogen at få vejledning om noget, som man alligevel bagefter får nej til.” (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Kommunerne giver råd og vejledning ved overgangssager

Flere af rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at det ofte er relevant at overveje en kontant tilskudsordning eller BPA-ordning til unge med funktionsnedsættelse, der overgår til voksenlivet. Det handler især om unge, hvor forældre eller værge har modtaget hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste, inden den unge fylder 18 år.

I Fredericia Kommune påpeger rådgiverne, at det ikke altid er relevant at vejlede unge og de unges forældre om støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96. Rådgivere i Fredericia og Aabenraa Kommune påpeger, at det heller ikke er relevant at vejlede om en BPA-ordning, når den unges kognitive funktionsniveau ikke stemmer overens med rollen som arbejdsleder. Rådgiverne fortæller, at det er relevant at vejlede om hjælperordningerne, når der er et ønske om, at den unge skal blive i hjemmet hos sine forældre. I en sådan situation kan det være relevant at vejlede om BPA-ordninger og kontante tilskudsordninger med enten den unge eller en forælder som tilskudsmodtager. Hvis der er tvivl om, om den unge vil have bedst af en plads på botilbud eller en hjælperordning efter enten servicelo-

SAGSBEHANDLINGSTID FOR DE ENKELTE SAGSSKRIDT

Du kan finde mere information om sagsbehandlingstiden og de enkelte sagsskridt i sager om kontant tilskud og BPA og betydningen for sagsbehandlingstiden i undersøgelsen "Sagsbehandlingstider på voksenhandicapområdet", som finder her:

<https://ast.dk/publikationer/sagsbehandlingstid-pa-voksenhandicapområdet>

vens §§ 95 og 96, tager rådgiverne i nogle tilfælde ud og holder møde med borgeren sammen med afdelingen, der er ansvarlig for bevilling af botilbud.

Rådgiverne fortæller, at de vejleder om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96, når de vurderer, at det er relevant for de unge, som snart overgår til voksenbestemmelserne. Det er blandt andet, når den unge har et komplekst og sammensat støttebehov, og den unges kognitive funktionsniveau tillader, at den unge kan være arbejdsleder. Rådgiverne i Fredericia Kommune fortæller, at de i mange tilfælde hurtigt i forløbet kan vurdere, om en ung skal vejledes om kontant tilskudsordning eller en BPA-ordning, afhængig af den unges støttebehov og om den unge kan fungere som arbejdsleder.

SAGSSKRIDT I UDMÅLINGS- OG VISITATIONS-PROCESSEN

I interviewene med de fem kommuner beskriver rådgiverne, hvilke sagsskridt der ofte bliver foretaget i løbet af udmålings- og visitationsprocessen. Rådgiverne i alle fem kommuner påpeger, at det er svært at beskrive et typisk udmålings- og visitationsforløb i sager efter servicelovens §§ 95 og 96, da der er stor forskel på sagerne, og da der altid er tale om konkrete og individuelle forløb og vurderinger. I interviewene med rådgiverne beskriver de, at et udmålings- og visitationsforløb ofte indeholder nedenstående sagsskridt, der dog sjældent er så lineært, som det fremstilles her:

MODTAGELSE AF ANSØGNING

Kommunen modtager en ansøgning fra borger, borgers nærtstående eller andre i borgers netværk.

**HJEMMEBESØG**

Kommunen indhenter de første oplysninger om borgers situation og støttebehov ved et besøg hos borger.

**INDHENTNING AF YDERLIGERE OPLYSNINGER**

Rådgiverne i kommunerne indhenter yderligere oplysninger fra fagpersoner eller netværk rundt om borger.

**UDMÅLING AF STØTTE OG PARTSHØRING**

Rådgiverne vurderer de indhentede oplysninger, foretager en konkret timeudmåling og partshører borgeren om denne.

**AFGØRELSE**

Efter borgeren er blevet partshørt i udmålingen og har haft mulighed for at komme med kommentarer, træffer kommunen en afgørelse i sagen.

**OPFØLGNING**

Hvis borger er blevet bevilget støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96, foretager rådgiverne en opfølgning hos borger.

BORGERS MULIGHED FOR AT KLAGE

Når borger modtager kommunens afgørelse om bevilling eller afslag på ansøgning om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96, har borger altid mulighed for at klage til Ankestyrelsen. I det analytiske sagsforløb om Louise i kapitel 4 er der et eksempel på, at borger klager over kommunens afgørelse.

Modtagelse af ansøgning

Udmålings- og visitationsprocessen begynder, når kommunerne modtager en ansøgning om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96. Som det er beskrevet i dette kapitel kan kommunerne modtage ansøgninger om støtte på flere forskellige baggrunde.

I Odense Kommune påpeger rådgiverne, at en af de første ting, de foretager sig, når de modtager en ansøgning, og inden de foretager et hjemmebesøg, er at undersøge, om borgeren har værgemål, og om det er borgeren eller værgeren, de skal kontakte.

Hjemmebesøg

Rådgiverne i alle fem kommuner fortæller, at den første del af udmålings- og visitationsprocessen, når de har modtaget en ansøgning og undersøgt eventuelt værgemål, er, at de foretager et hjemmebesøg. Hjemmebesøget har til formål at indhente oplysninger fra borger, såsom borgerens funktionsniveau, støttebehov og generelle livssituation. I flere kommuner har man fokus på indhentning af oplysninger om borgers behov for personlig pleje og praktisk hjælp ved hjemmebesøget. Vi beskriver kommunernes praksis ved hjemmebesøg i kapitel 3.

Indhentning af yderligere oplysninger

I interviewene med de fem kommuner fremgår det, at rådgiverne efter hjemmebesøget indhenter oplysninger fra andre kilder end borgeren selv for at oplyse sagen. Det kan blandt andet være oplysninger fra sundhedsfagligt personale såsom egen læge eller oplysninger fra andre afdelinger i kommunen. Vi beskriver kommunernes praksis for indhentning af oplysninger i kapitel 3.

Udmåling og partshøring

Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at de på baggrund af de indhentede oplysninger fra borger selv og fagpersoner udarbejder en konkret timeudmåling. I denne proces vægter rådgiverne de indhentede oplysninger mod hinanden og kan inddrage kommunernes kvalitetsstandarder i den specifikke timeudmåling. Når rådgiverne har udarbejdet en konkret timeudmåling, får borger denne i partshøring og har mulighed for at komme med bemærkninger eller yderligere oplysninger. Vi beskriver, hvordan rådgiverne arbejder med den konkrete timeudmåling i kapitel 3.

Afgørelse

Rådgiverne fortæller, at når de har haft timeudmålingen i partshøring hos borgeren, træffer de en afgørelse i sagen. I kapitel 4 beskriver vi, hvilke konkrete kriterier og hensyn kommunerne lægger vægt på, når de træffer en afgørelse om enten bevilling eller afslag på støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96.

Opfølgning

Rådgiverne i de fem interviewkommuner fortæller, at efter bevilling af støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96 foretager de

EKSEMPEL PÅ UDMÅLING OG VISITATION

opfølgninger hos borger. I nogle tilfælde foretages opfølgningen 3-6 måneder efter bevilling, mens det i andre tilfælde ikke er nødvendigt med så hurtig opfølgning. I nogle tilfælde kan borgers støtte ændre sig ved opfølgninger, hvis det viser sig, at borgeren har behov for mere eller mindre støtte. I kapitel 5 beskriver vi kort, hvordan kommunerne arbejder med udmåling og visitation ved opfølgning på bevillinger efter servicelovens §§ 95 og 96.

CASE 1: SAGSEKSEMPEL OM KURT

Sagsforløbet om Kurt viser, hvordan udmålings- og visitationsprocessen kan se ud, når en kommune modtager en ansøgning om støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96. Sagseksemplet om Kurt har til formål at illustrere de typiske sagskridt i udmålings- og visitationsprocessen, som er blevet beskrevet i kapitel 2. Sagen giver et eksempel på årsagen til borgers ansøgning og kommunens modtagelse af ansøgningen, kommunens hjemmebesøg hos borger, kommunens udmåling og afgørelse. Samtidig er sagen om Kurt et eksempel på en situation, hvor borger ansøger på grund af en forværring af sit funktionsniveau.

Sagen om Kurt er et praktisk eksempel på en ansøgning om og bevilling af en kontant tilskudsordning efter servicelovens § 95. Sagen bliver ikke præsenteret for at vise et eksempel på korrekt juridisk sagsbehandling. Der kan være mangler i fremstillingen af sagen eller sagsakter, der ikke er sendt med. Sagen om Kurt har ikke været inddraget i interview med kommunerne, og der er derfor ikke bemærkninger fra kommunerne til sagsforløbet.

Sagsforløb om Kurt



KURTS SITUATION

Kurt er 70 år gammel og bor med sin ægtefælle, som er på arbejde om dagen. Kurts funktionsniveau er betydeligt nedsat efter mange år med sklerose. Han bruger kørestol og kan ikke stå. Kurt har også kateter og kolostomi. Kurt har oplevet en forværring af sin funktionsnedsættelse, som medfører større og større udfordringer for ham i forbindelse med forflytninger i hverdagen.

Kurts ægtefælle hjælper med tømning af kateterpose og skifter kolostomi om aftenen og natten samt i weekender og under ferier. På disse tidspunkter står hun også for bad og påklædning. Kurts ægtefælle står desuden for husarbejde, indkøb, madlavning og tøjvask og tager ind imellem Kurt med på indkøbstur eller kører ham til og fra besøg og fritidsaktiviteter.

Kurt ønsker en hjælperordning, så han kan blive mere uafhængig, og så hans ægtefælle kan være mere ægtefælle end handicaphjælper.

Inden Kurt ansøger om kontant tilskud efter servicelovens § 95 modtager han hjemmepleje efter servicelovens § 83 med dagligt besøg og med mulighed for at bede om mere hjælp ved behov. Hjemmeplejen hjælper kun med bad, mens ægtefællen hjælper med øvrige opgaver.



ANSØGNING OM STØTTE

Kurt ansøger om hjælp efter både servicelovens §§ 95 og 96 i otte timer om dagen, mens hans ægtefælle er på arbejde.



SAGENS FORLØB

To uger efter Kurts ansøgning om støtte afholder kommunen et hjemmebesøg hos Kurt på baggrund af hans ansøgning.

KOMMUNEN SKAL TAGE STILLING TIL BORGERS ANSØG- NING OM HJÆLP

Ud fra akterne i sagen om Kurt kan Ankestyrelsen ikke se, at kommunen behandler borgers ansøgning om støtte efter servicelovens § 96. Ankestyrelsen gør opmærksom på, at kommunen skal tage aktivt stilling til den hjælp, som borger søger om, og at dette bør fremgå af sagens akter.

Tre måneder senere sender kommunen et brev i partshøring hos Kurt med en beskrivelse af hans funktionsniveau. Kommunen fortæller, at han er i målgruppen til en ordning efter servicelovens § 95, stk. 2, men Kurt ønsker at blive vurderet i forhold til en BPA-ordning efter servicelovens § 96. Sagsbehandleren i kommunen sender funktionsvurdering, tidsudmåling og samlet faglig vurdering til de personer i kommunen, der sidder med servicelovens § 96.

I mellemtiden træffer kommunen afgørelse om bevilling af personlig pleje og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 i 25 timer om ugen, og i den forbindelse vejleder de Kurt omkring muligheden for selvudpeget hjælp og kontant tilskudsordning efter servicelovens §§ 94 og 95.

To uger senere afholder kommunen møde med Kurt for at vejlede yderligere om muligheden for hjælp efter servicelovens §§ 94 eller 95, hvor Kurt fastholder sit ønske om at blive vurderet i forhold til målgruppen for servicelovens § 96. Det bliver dog aftalt, at han starter en ordning op efter servicelovens § 95, stk. 2 med start måneden efter.

Sagsbehandler rykker efter mødet de medarbejdere i kommunen, der sidder med servicelovens § 96, men der fremgår ikke noget svar fra disse medarbejdere i sagens akter.

To uger efter sender kommunen afgørelsesbrev om bevilling af servicelovens § 95, stk. 2.



PERSONKREDSVURDERING

Kommunen lægger i deres bevilling vægt på, at Kurt har et stort ønske om selv at kunne tilrettelægge sine hverdagsaktiviteter, og at Kurts behov for hjælp til personlig pleje og praktisk hjælp overstiger 20 timer om ugen. Det nuværende behov er udregnet til at udgøre 25 timer om ugen.

Kommunen vurderer, at Kurt både kan være arbejdsleder og arbejdsgiver, og er efter aftale med Kurt også i gang med at behandle en ansøgning om bostøtte efter servicelovens § 85 til i opstartsfasen at støtte ham i at tilrettelægge og planlægge ordningen.

Kurt har oplyst, at han venter på besøg fra LOBPA, der er medlems- og interesseorganisation for personer med BPA og desuden leverandør af BPA, og at kommunen skal afvente oplysninger i forhold til, om kommunen skal varetage lønudbetalinger for Kurt eller ej.



UDMÅLING AF HJÆLP

Kurt bevilges støtte efter servicelovens § 95, stk. 2, med en udmåling af hjælp i 25 timer om ugen til personlig pleje og praktisk hjælp. Den personlige pleje dækker blandt andet over forflytninger, toiletbesøg, tømning af stomipose, ernæring og påklædning. Praktisk hjælp dækker hovedsageligt over rengøring.

Kommunen bevilger 1,5 timer om året per medarbejder til personalemøder.

Der er ikke nærmere oplysninger i afgørelsen om, hvordan kommunen er kommet frem til udmålingen af hjælp til de enkelte opgaver, herunder om kommunen har foretaget observationer af Kurt eller eksempelvis har anvendt oplysninger fra hjemmeplejen.

Oplysning af sagen og udmåling af støtte

I dette kapitel belyser vi kommunernes oplysning af sagen og udmåling af støtte. Det første afsnit i kapitlet handler om, hvordan kommunerne indhenter viden til oplysning af sagen og fra hvilke kilder. Derefter beskriver vi, hvordan kommunerne foretager den konkrete udmåling af borgers støttebehov.

I slutningen af kapitlet beskriver vi to anonymiserede sagsforløb, som indeholder eksempler på oplysning og timeudmåling i to konkrete sager efter servicelovens §§ 95 og 96. Udvalgte interviewkommuners perspektiver på de afgørende kriterier og aspekter af sagsforløbet i de to sager fremgår sammen med sagsforløbene.

Kapitlet bygger på gruppeinterview med rådgivere i fem kommuner, et gruppeinterview med repræsentanter fra udvalgte interesseorganisationer på handicapområdet samt en sagsgennemgang af 16 sager.

HOVEDPUNKTER I KAPITLET

- Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at der i flere sager er eksisterende oplysninger om borgeren, som kan benyttes i sagsbehandlingen. Det kan være, hvis borgeren tidligere har modtaget anden støtte efter servicelovens børne- eller voksenbestemmelser.
- Kommunerne beskriver, at de altid starter med at indhente oplysninger ved et hjemmebesøg hos borgeren, hvor de sammen med borgeren gennemgår borgerens behov for hjælp. Rådgiverne fortæller, at borgeren ved disse besøg både kan fremstå bedre eller dårligere, end rådgivernes faglige vurdering af borgerens behov og situation.
- Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at de indhenter lægefaglige oplysninger til at belyse borgerens støttebehov. Det gør de, når de er i tvivl om aspekter af borgerens funktionsevne.
- Kommunerne fortæller, at de tager udgangspunkt i borgerens eller borgerens pårørendes beskrivelser af støttebehovet. Flere kommuner fortæller, at de beder borgeren udfylde et detaljeret døgn- eller ugeskema, og at

det i nogle tilfælde kan være svært for borgerne. Dette gælder både §§ 95 og 96. Rådgiverne supplerer borgerens oplysninger med oplysninger fra andre kilder såsom borgerens egen læge eller andre kommunale fagpersoner.

- Rådgiverne beskriver, at de i de fleste tilfælde kan afklare spørgsmålet om borgerens arbejdslederevne gennem dialog med borgeren. I nogle tilfælde benytter kommunerne sig af arbejdslederkurser eller bestiller neuropsykologiske test.
- Kommunerne foretager i de fleste sager om både §§ 95 og 96 en udmåling efter § 83, hvorefter det vurderes, hvorvidt borgerens støttebehov ikke kan dækkes gennem andre bestemmelser end §§ 95 eller 96.
- Kommunerne fortæller, at de ikke oplyser og udmåler sager om § 96 lige så detaljeret som sager om § 95, da formålet er at skabe en fleksibel og helhedsorienteret ordning.
- Kommunerne fortæller, at de tager hensyn til vagtplaner og borgers mulighed for at ansætte hjælpere, når de foretager den endelige timeudmåling.
- Kommunerne beskriver, at det er en lille andel af sagerne, hvor der ikke kan opnås enighed med borgeren omkring udmålingen. De oplever i særlig grad frustrerede borgere og nærtstående i forbindelse med sager om overgang fra hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste.

INDHENTNING AF OPLYSNINGER

Du kan finde mere information om kommunernes indhentning af oplysninger i sager om kontant tilskud og BPA og betydningen for sagsbehandlingstiden i undersøgelsen "Sagsbehandlingstider på voksenhandicapområdet", som finder her:

<https://ast.dk/publikationer/sagsbehandlingstid-pa-voksenhandicapområdet>

Indhentning af oplysninger og udmåling af hjælpen i BPA-ordninger eller ordninger om kontant tilskud er tæt forbundet. De oplysninger, der indhentes fra borgeren, læge eller andre steder kan både bruges til at afdække, hvorvidt borgeren er en del af personkredsen, og til udmålingen af støttebehov hos borgeren. Kriterierne for at vurdere, hvorvidt borgeren er en del af personkredsen er beskrevet i kapitel 4.

OPLYSNING AF SAGEN

Når kommuner behandler sager om BPA eller kontant tilskud, er det relevant at indhente oplysninger for at træffe afgørelse på et oplyst grundlag. Som beskrevet i kapitel 2 ser vi i opgørelsen over årsager til, at Ankestyrelsen hjemviser sager, at henholdsvis 72 og 81 procent af hjemvisninger af sager efter

METODER OG KILDER VED OPLYSNING AF SAGEN

§§ 95 og 96 er på baggrund af manglende oplysningsgrundlag eller begrundelse.

I nogle sager kan der være brug for at indhente relativt omfattende oplysninger for at vurdere, om borgeren er en del af personkredsen, og hvor meget støtte borgeren i så fald har brug for. Oplysningerne kan både omhandle en vurdering af borgerens støttebehov og evne til at varetage rollen som arbejdsleder. I dette afsnit beskriver vi, hvornår og hvordan kommunerne indhenter oplysninger.

Vi har gennem gruppeinterview med sagsbehandlere i fem kommuner og en juridisk gennemgang af otte sager efter § 95 og otte sager efter § 96 fået viden om, hvilke metoder til sagsoplysning der anvendes i disse sager. Nedenfor er gengivet en liste over de kilder, der er blevet nævnt eller optræder i sagerne:

- Hjemmebesøg, hvor terapeut gennemgår hjælpebehov
- Beskrivelser fra borgeren, eksempelvis ved hjælp af døgn-skema som udfyldes af/i samarbejde med borger
- Oplysninger fra borgerens netværk, eksempelvis værge, forældre eller borgerens børn
- Observationer af borgeren under de konkrete aktiviteter
- Udtalelser fra læge eller andre sundhedspersoner
- Beskrivelser fra andre kommunale fagpersoner, eksempelvis hjemmeplejen, aflastningssted, kontaktperson
- Neuropsykologisk udredning
- Statistiske opgørelser, eksempelvis oplysninger fra Rockwoolfonden om borgerens gennemsnitlige aktivitetsniveau

Vi vil komme ind på de enkelte kilder til oplysning i de efterfølgende afsnit. Afsnittet er delt op efter indhentninger af oplysninger ved hjemmebesøg, fra lægefaglige personer, fra borgeren selv eller borgerens pårørende og fra andre kommunale fagpersoner. Vi beskriver også kommunernes praksis med indhentning af oplysninger om borgerens arbejdslederevne og oplysninger om borgerens gennemsnitlige aktivitetsniveau.

§

MYNDIGHEDERNE SKAL SIKRE, AT EN SAG ER TILSTRÆKKELIGT OPLYST

Myndighederne skal sikre, at afgørelser bliver truffet på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Det kaldes officialprincippet og er grundlæggende for myndighedernes sagsbehandling.

Officialprincippet indebærer blandt andet, at myndighederne først skal afklare, hvilke regler sagen skal afgøres efter. På baggrund af reglerne og almindelige forvaltningsretlige principper skal myndighederne afklare, hvilke oplysninger der er nødvendige for at træffe afgørelse i sagen. Herefter skal myndighederne sørge for, at alle relevante oplysninger bliver tilvejebragt, og vurdere, om oplysningerne er dækkende og har den fornødne faktuelle sikkerhed².

Flere sager har eksisterende oplysninger om borgeren

Alle kommunerne, vi har interviewet, fortæller, at der i flere af sagerne allerede findes oplysninger om borgeren i forbindelse med, at borgeren har modtaget anden støtte.

For sager, hvor borger fylder 18 år og overgår til voksenområdet, vil der i de fleste sager være oplysninger fra støtte efter bestemmelserne til børn og unge i serviceloven – eksempelvis hvis en af forældrene eller værge har modtaget hjælp til dækning af tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42. I forbindelse med forberedelsen af overgangen til voksenområdet vil de oplysninger, der foreligger fra bevilling og opfølgning på støtten, blive sendt til sagsbehandlerne på voksenområdet efter samtykke fra borger.

I sager, hvor borgeren tidligere har modtaget støtte efter andre bestemmelser – eksempelvis praktisk hjælp og personlig pleje efter servicelovens § 83 – vil der også være oplysninger om borger fra VUM, Fællessprog 3 og fra beskrivelser af de hidtidige støttebehov, som den koordinerende sagsbehandler vil have adgang til ved behandlingen af ansøgningen.

FLERE BORGERE MODTAGER AN- DEN STØTTE IN- DEN ANSØGNING

PÅ TVÆRS AF DE GENNEMGÅEDE 16 SAGER

I alle de 16 gennemgåede sager har borgeren modtaget anden støtte efter serviceloven inden ansøgning om §§ 95 eller 96.

² Der er relativt righoldig ombudsmandspraksis om spørgsmålet om sagsoplysning. Se fx Folketingets Ombudsmands overblik #8 om officialprincippet og Niels Fenger og Hanne Marie Motzfeldt, Forvaltningsret (1. udgave, 2018), side 483 ff.

Kommunerne indhenter oplysninger ved hjemmebesøg

Alle fem kommuner fortæller, at et af de første sagsskridt til oplysning af sagen er et hjemmebesøg hos borger. Kommunerne beskriver, at de på det første hjemmebesøg har fokus på at høre om borgerens funktionsniveau og konkrete støttebehov. Flere af kommunerne fortæller, at de på det første hjemmebesøg har fokus på, at borgerne selv kan fortælle om deres funktionsniveau, og hvordan deres dage ser ud. Det inkluderer, at borgerne fortæller om deres dag fra de står op om morgenen, til de går i seng om aftenen, og hvordan deres nat forløber. Det handler om, hvordan de gør alle de forskellige ting, som de skal i løbet af dagen, og hvor meget de selv hjælper til: Hvordan kommer de ud af sengen, hvordan tager de bad, hvordan får de mad, hvilke steder tager de hen og hvordan transporterer de sig mm. Derudover gennemgår rådgiverne på hjemmebesøget Voksenudredningsmetoden (VUM) og Fællesprog III, der er metoder til sagsbehandling og klassifikation af funktionsevne.

”Vi kan snakke som regel en dag igennem. Så får man mange gode informationer.” (Rådgiver, Fredericia Kommune)

”Vi snakker som regel en dag igennem. Så får man mange gode informationer: hvad gør du om morgenen, hvordan kommer du op, kommer du selv ud af sengen, hvad så når du skal det og du skal ud afsted i bilen. Vi snakker hele dagen igennem med hvad de kan. Og så spørger vi selvfølgelig lidt mere ind til de der omkringliggende ting der også er i VUM'en, altså hvad laver de, hvem bor de sammen med. Og hvad fejler de og hvad er deres overordnede udfordringer.” (Rådgiver, Fredericia Kommune)

I Horsens Kommune beskriver rådgiverne en arbejdsproces, hvor en visitator, der foretager hjemmebesøget, udfylder et skema med opgaver og tidsforbrug ud fra borgerens beskrivelser. Derudover skriver visitatoren en faglig vurdering af de enkelte tilstande såsom personlig pleje, tilberedning af mad eller toiletbesøg, hvor visitatoren beskriver, hvad borgeren har fortalt, at der er behov for hjælp til. Denne faglige vurdering ligger til grund for udmålingen af den personlige og praktiske hjælp. Oplysningerne bliver sendt til den koordinerende sagsbehandler, der samler det med de øvrige oplysninger, der er indhentet. I nogle sager kræver det flere hjemmebesøg at få tilstrækkelige beskrivelser af alle opgaver.

Nogle kommuner fortæller, at de har bedt borgeren eller pårørende om at udfylde et skema over deres døgn og uge inden første hjemmebesøg, eller at de udfylder et skema sammen under hjemmebesøget. Det beskriver vi i et senere afsnit i dette kapitel.

HJEMMEBESØGET GIVER VIDEN OM BORGEREN

I Odense og Viborg Kommune fremhæver rådgiverne også, at de på hjemmebesøget kigger på de fysiske rammer, som borgeren har, og ser på eventuelle muligheder for, at boligindretning eller hjælpemidler kan afhjælpe noget af støttebehovet.

Borgeren kan fremstå bedre eller dårligere ved hjemmebesøg
I flere af kommunerne beskriver de, at de i nogle tilfælde oplever, at det kan være svært at få en indledningsvis vurdering af borgerens funktionsniveau på hjemmebesøg, og at de ved efterfølgende sagsoplysning kan få et anderledes billede af borgeren.

I Viborg Kommune beskriver rådgiverne, at der både kan være tale om, at borgerne på hjemmebesøget virker til at have et højere funktionsniveau, end en efterfølgende vurdering kommer frem til, samt det modsatte, hvor borgerne virker til at have et lavere funktionsniveau. Rådgiverne har derfor oplevet eksempler, hvor de fik indtryk af, at borgeren kunne varetage flere opgaver selv, end deres senere oplysning af sagen gav indtryk af.

Rådgiverne i Viborg Kommune beskriver også, at de oplever det modsatte scenarie, hvor de får indtryk af, at borgerens beskrivelse af eget funktionsniveau, og hvad de skal have hjælp til i hverdagen giver indtryk af, at de kan mindre, end hvad kommunen udleder af andre oplysninger om borgeren.

INTERESSEORGANISATIONERNE OM OPLYSNINGER VED HJEMMEBESØG

I interviewet med repræsentanter fra interesseorganisationer på handicapområdet beskriver Muskelsvindfonden, at det kan være udfordrende for borgere at beskrive deres eget funktionsniveau til de kommunale sagsbehandlere, fordi de oplever, at borgerne skal passe på med, hvad de siger. Hvis de lægger vægt på, hvad de ikke kan, så forsøger kommunerne at tegne et billede af en person, der ikke kan klare arbejdslederrollen. Lægger borgeren vægt på, hvad de kan, så oplever de, at kommunerne forsøger at bruge udsagnene til at tegne et billede af en person, der kan klare sig med hjemmehjælp og ledsageordning:

“Vi oplever, at man hele tiden skal passe på, hvad man siger, fordi hvis man viser, at man er svag, så kan de sige, ‘du kan ikke være arbejdsleder’. Vi har mange unge mennesker, som bruger rigtig meget af

deres liv på at fortælle, hvad de kan, og har alle mulige trick-bevægelser for at klare ting og sager. Så kan man blive fanget, og kommunen siger, 'Hov, du har selv sagt, at du kan løfte en halv liter mælk.' 'Ja men det var en dag, jeg havde det rigtig godt, og jeg kunne ikke igen de næste 4 timer og heller ikke dagen efter.' På den måde, så bliver det brugt imod en. Det er i hvert fald en klar oplevelse og noget, vi har været med til at sige til mange unge mennesker, og det irriterer mig, for jeg synes, at det er fedt, at man gerne vil klare så meget som muligt selv.' (Repræsentant fra Muskelsvindfonden)

"Det kan være, at de siger, der er noget der begrænser dem i at gøre noget - hvor vi er nysgerrige på, hvad det er, der begrænser dem i at gøre det her, og er der noget lægeligt på det." (Rådgiver, Viborg Kommune)

Kommunerne indhenter lægefaglige oplysninger

I Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de efter hjemmebesøget kan danne sig et overblik over, hvilke oplysninger og herunder lægefaglige oplysninger der er brug for at indhente i forhold til at afklare behovet for støtte.

Rådgiverne i flere af kommunerne fortæller, at formålet med at indhente lægefaglige oplysninger fra borgerens egen læge eller fra speciallæger eller hospitaler er at få afklaring på spørgsmål om funktionsevne og udvikling, som rådgiverne kan være i tvivl om efter hjemmebesøg. I Viborg Kommune fortæller de, at det eksempelvis kan være, hvis borgeren eller borgerens pårørende fortæller, at borgeren ikke kan være alene. Så vil kommunen bede borgerens egen læge om oplysninger omkring dette og eventuelt også indhente oplysninger fra skole eller andre fagpersoner omkring borgeren.

I Odense Kommune fremhæver rådgiverne, at de gerne vil have afklaret, om der er nogen behandlingsmuligheder, og hvad der er afprøvet i forhold til borgerens tilstand, der kan afhjælpe støttebehovet. De nævner som eksempel, at hvis borgeren oplyser, at borger har diarré og derfor har brug for støtte til mange toiletbesøg, så vil de bede borgerens egen læge om oplysninger om behandlingsmuligheder eller måder at arbejde med det på.

PÅ TVÆRS AF DE GENNEMGÅEDE 16 SAGER

I de gennemgåede 16 sager fremgår det af akterne, at der bliver indhentet lægelige oplysninger i 10 ud af de 16 bevillingssager.

Kommunerne har blandede erfaringer med oplysninger fra borgerens egen læge

Flere kommuner beskriver, at de i flere tilfælde oplever, at de svar, de får fra borgerens egen læge, ikke er anvendelige i forhold til at afklare de spørgsmål, de sendte til lægen.

Ifølge flere af kommunerne kan det eksempelvis være, fordi lægerne ikke vender tilbage med objektive beskrivelser af borgerens tilstand og i stedet kommer med en overordnet beskrivelse eller i andre tilfælde en vurdering af, at borgeren bør have en hjælperordning. I disse tilfælde må kommunen skrive og bede om uddybning fra lægen.

Der er også flere kommuner, der beskriver, at oplysningerne fra lægen i nogle tilfælde bare gengiver, hvad borgeren selv har fortalt lægen uden en egentlig lægelig vurdering.

I Aabenraa Kommune fremhæver rådgiverne, at de får anvendelige oplysninger fra speciallæger og fra borgerens egen læge, når det drejer sig om oplysninger om behovet for overvågning.

Kommunerne benytter sig af beskrivelser fra borgeren eller borgerens pårørende

Alle kommunerne fortæller, at beskrivelser af borgerens hverdag og støttebehov fra borgeren selv eller borgerens pårørende er det grundlæggende udgangspunkt for den efterfølgende vurdering af borgerens støttebehov. Det sker hovedsageligt gennem dialog mellem den kommunale rådgiver og borger eller pårørende – eksempelvis ved hjemmebesøg eller ved efterfølgende kontakt over telefon eller mail. Kommunerne beskriver også, at der ofte også kommer beskrivelser fra borgeren eller pårørende i forbindelse med partshøring af udmålingen.

I nogle af de kommuner, som vi har besøgt, anvender de altid et døgn- eller ugeskema, hvis de efter første hjemmebesøg vurderer, at sagen skal behandles efter servicelovens §§ 95 eller 96. Så beder de borgeren eller pårørende om at udfylde et ugeskema med, hvilke opgaver der er brug for støtte til at løse i løbet af dagen og ugen, hvorefter rådgiver gennemgår skemaet med borger eller pårørende. I Fredericia og Viborg Kommune anvender rådgiverne i udgangspunktet ikke døgn- eller ugeskemaer, men de fortæller, at hvis det er svært at strukturere oplysningerne fra borgeren under hjemmebesøget, så kan de tage det frem og udfylde skemaet sammen med borgeren eller pårørende på hjemmebesøget.

Døgn- eller ugeskemaerne er et skema med alle ugens dage inddelt i tidsintervaller, hvor borger eller rådgiver kan udfylde,

BORGERS ELLER PÅRØRENDES BE- SKRIVELSER ER UDGANGSPUNK- TET

hvilke opgaver borgeren har brug for støtte til. I de interviewede kommuner, der anvender døgn- eller ugeskema, bruger de det både på §§ 95 og 96. I Aabenraa Kommune beskriver rådgiverne, at de dog ikke spørger lige kritisk ind til ugeskemaerne for begge bestemmelser, fordi der ved støtte efter servicelovens § 95 er tale om minuttælling, mens der er tale om sandsynliggørelse ved servicelovens § 96.

Der er udfordringer med at udfylde døgn- eller ugeskemaer

I Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne, at de lægger vægt på, at de også hjælper borgerne eller de pårørende med udfyldelsen af døgnskema eller beskrivelse af støttebehov. Det kan eksempelvis være ved at spørge ind, hvis de kan se, at der mangler støtteopgaver i døgnskemaet, som ofte optræder hos personer med lignende funktionsnedsættelser. Rådgiverne fortæller i den forbindelse, at deres erfaring er vigtig i forhold til at kunne hjælpe borgeren eller pårørende med at få udfyldt døgn- eller ugeskemaet med alle nødvendige støttebehov. I de kommuner, som vi besøgte i forbindelse med denne undersøgelse, havde rådgiverne mellem 2 og 15 års erfaring.

UGESKEMAER KAN VÆRE SVÆRE FOR BORGERE

I Aabenraa og Odense Kommune beskriver rådgiverne, at borgerne eller de pårørende kan have svært ved at udfylde døgn- eller ugeskemaet. Rådgiverne ser det dog ikke som et problem, da de beskriver, at de støtter borgerne eller de pårørende i at udfylde det. I Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne, at det nogle gange kan være lidt svært at arbejde med de udfyldte skemaer, da der både kan mangle støttebehov og være skrevet mange opgaver på, hvortil der ikke kan udmåles støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96. I både Odense og Viborg Kommune beskriver rådgiverne, at der kan være en stor opgave i at sortere i borgerens eller de pårørendes beskrivelser af deres støttebehov for at finde ud af, hvor meget af den enkelte opgave, der kan udmåles støtte til. Det beskriver vi yderligere senere i dette kapitel.

INTERESSEORGANISATIONER OM KOMMUNERNES INDHENTNING AF OPLYSNINGER FRA BORGERNES

Repræsentanter fra Muskelsvindfonden, LOBPA og Dansk Handicap Forbund beskriver, at borgere oplever, at kommunernes rådgivere efterspørger meget detaljerede og følsomme oplysninger ved både §§ 95 og 96. Flere af deres medlemmer beskriver, at det er nedværdigende at skulle beskrive eksempelvis, hvor mange gange de besøger, hvornår de gør det, og hvordan de gør det.

En repræsentant fra Dansk Handicap Forbund bemærker også, at de savner, at der bliver spurgt ind til borgerens præferencer i forhold til at sikre selvbestemmelse over eget liv:

”Jeg savner den helt grundlæggende gammeldags dialogbaserede samtale, hvor man taler sammen om: hvordan ser dit liv ud, hvordan er det sammensat, og hvad betyder noget for dig. Betyder et langt bad meget for dig af den ene eller den anden grund? Er du meget optaget af sund kost, som måske tager lang tid at lave, eller er du mere til fast food, eller hvad det kunne være. Altså at give sig tid til den individuelle samtale.” (Repræsentant, Dansk Handicap Forbund)

Rådgiverne får oplysninger fra kommunale fagpersoner

I nogle sager inddrager rådgiverne også oplysninger fra kommunale fagpersoner, hvis der allerede foreligger relevante oplysninger, eller hvis rådgiverne vurderer, at det er nødvendigt. Det kan eksempelvis være fra hjemmeplejen, skolen, beskæftigelsesforvaltningen eller fra observationer eller rehabiliteringsforløb.

Kommunerne indhenter oplysninger fra andre fagpersoner omkring borgeren

I både Odense og Fredericia kommune beskriver rådgiverne, at de kan indhente oplysninger fra andre dele af forvaltningen eller fra tilbud, som borgeren har fået. I Odense Kommune nævner rådgiverne, at der kan være anvendelige oplysninger, hvis borger eksempelvis får førtidspension, og i Fredericia kommune fortæller rådgiverne, at de ofte kan bruge udtalelser fra skole eller fritidsaktiviteter, hvis borger deltager i disse. Det er særligt i forhold til vurderingen af, hvor selvhjulpne borgeren er, og hvilke opgaver borgeren selv kan klare i de situationer.

RÅDGIVERNE FÅR GODE OPLYSNINGER FRA AFLASTNINGSSTEDER OG ANDRE OPHOLD

I begge kommuner fortæller rådgiverne også, at de ofte får de bedste beskrivelser af borgers funktionsniveau, hvis borgeren er på et aflastningssted eller et ophold, hvor der er tværfaglige beskrivelser af borgerens funktionsniveau fra eksempelvis psykolog, ergoterapeut og fysioterapeut. Det kan eksempelvis være et rehabiliteringsophold på et sklerosehospital. I Fredericia Kommune forklarer rådgiverne, at denne type faglige oplysninger vægtes højt, da de giver et mere præcist fagligt fundament for udmålingen, end de fleste andre oplysningskilder.

Flere kommuner nævner også, at de i mange tilfælde indhenter oplysninger fra hjemmeplejen, da en del af de borgere, der søger om støtte efter §§ 95 og 96, tidligere har modtaget

støtte efter servicelovens § 83. En rådgiver fra Odense Kommune, der sidder med BPA-ordninger, beskriver, at de fra hjemmeplejen kan få "den skarpe udmåling" i forhold til, hvor lang tid de enkelte opgaver tager, som de så kan bløde op og få til at hænge mere fleksibelt sammen i forhold til en BPA-ordning efter servicelovens § 96.

§ 83 A, STK. 1

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde et korterevarende og tidsafgrænset rehabiliteringsforløb til personer med nedsat funktionsevne, hvis rehabiliteringsforløbet vurderes at kunne forbedre personens funktionsevne og dermed nedsætte behovet for hjælp efter § 83, stk. 1. Vurderingen skal være individuel og konkret og tage udgangspunkt i modtagerens ressourcer og behov.

Et rehabiliteringsforløb tilbydes i forbindelse med vurderingen af hjælp efter § 83. Borgeren skal tilbydes den nødvendige hjælp og støtte under hele forløbet. Når forløbet er afsluttet, kan kommunen tage endeligt stilling til borgerens behov for hjælp efter § 83.

PÅ TVÆRS AF DE GENNEMGÅEDE 16 SAGER

I otte ud af de 16 gennemgåede sager har borgeren været bevilget § 83 inden ansøgning om §§ 95 eller 96.

Kommunerne benytter rehabiliteringsforløb og observationer
Flere af kommunerne beskriver, at de bevilger rehabiliteringsforløb efter servicelovens § 83 a, foretager afprøvninger af konkrete opgaver eller observerer borgeren i tilfælde, hvor de er i tvivl om borgerens funktionsniveau og støttebehov i forhold til enkelte konkrete opgaver.

Alle kommunerne fortæller, at der kan være situationer, hvor der er uoverensstemmelse mellem borgernes beskrivelse af, hvor lang tid en opgave tager, og det som rådgiveren vurderer, at opgaven vil tage. Kommunerne beskriver, at størstedelen af disse situationer løses gennem dialog med borger. I Horsens Kommune beskriver rådgiverne, at de i nogle tilfælde kan bevilge rehabiliteringsforløb efter servicelovens § 83 a i samarbejde med borgeren, hvis rådgiveren vurderer, at borgeren har mulighed for at klare det med mindre støtte. Formålet er at se, om borgerens funktionsevne i forbindelse med opgaven kan forbedres, så behovet for støtte nedsættes. Herigennem får rådgiveren også en faglig vurdering fra terapeuten, der gennemfører rehabiliteringsforløbet i forhold til, hvilket støttebehov borgeren har ved den konkrete opgave. I en kommune, beskriver de et eksempel, hvor en borger skulle på toilettet mange gange i løbet af dagen og natten. Her bevilgede kommunen et rehabiliteringsforløb efter servicelovens § 83 a, hvor formålet var at se, om borgeren kunne træne, og derved selv klare en større andel af toiletbesøgene selv i stedet for at skulle have hjælp til det.

I Aabenraa Kommune beskriver de, at hvis de ud fra lægelige eller andre oplysninger vurderer, at borgerens funktionsniveau virker bedre, end borgeren beskriver det, så kan de lave afprøvninger af konkrete opgaver ved deres træningsterapeuter. I sådan et tilfælde kan en fysio- eller ergoterapeut tage ud til borgeren og afprøve en konkret opgave – eksempelvis at

KOMMUNERNES BRUG AF OBSERVA- TIONER

Du kan finde mere information om udmåling og kommunernes brug af observationer i rapporten "Kommunernes brug af observationer", som findes her:

<https://ast.dk/publikationer/kommunernes-brug-af-observationer>

KOMMUNERNE BRUGER I FÅ TIL- FÆLDE OBSERVA- TIONER

smøre brød, tage tøj på eller gå på toilettet – som de afprøver 4-5 gange. Derefter skriver terapeuten en rapport med sin faglige vurdering af, hvor lang tid opgaven tager, til rådgiveren.

I Odense og Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de i sjældne tilfælde har brugt observationer af borgeren for at finde ud af, hvor lang tid enkelte opgaver tager.

OBSERVATIONER

Observationer er situationer, hvor en kommunalt ansat eller en privat aktør³ tager ud til borgeren og er til stede, mens en opgave udføres hjemme hos borgeren, for at se, hvordan borgeren og evt. hjælper klarer sig i hjemmet. Formålet er at observere situationer, hvor eksempelvis personlige og praktiske opgaver bliver udført (for eksempel forflytning, bad eller toiletbesøg). Det kan både være kortvarige og længerevarende observationer.

I både Odense og Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de i størstedelen af sagerne finder frem til oplysningerne på anden vis end via observationer – eksempelvis gennem dialog med borgeren. En rådgiver fra Odense Kommune fortæller, at de prøver at undgå at bruge observationer, men i nogle tilfælde benytter sig af metoden:

"Der er tilfælde, hvor vi er ude og se, hvor lang tid tingene tager, fordi forældrene siger, det tager 20 timer, og vi tænker måske, at det kunne gøres på 4. Så er vi nødt til at sætte noget mere på for at finde ud af, om de kan optimere det, og finde ud af, om det er reelt, at det tager så lang tid. I første omgang forsøger vi at undgå det, for det er voldsomt for alle at skulle gøre det. At der sidder nogen der hele natten eller hele døgnet eller flere døgn måske endda. Hvis man kan finde ud af det uden det, så gør vi det." (Rådgiver, Odense Kommune)

I Viborg Kommune fortæller en rådgiver, at hun kun har brugt observationer en enkelt gang omkring tidsudmålingen på bad og forflytninger med hjælper. Hun fortæller, at det var på borgers opfordring. Hun fremhæver også, at begge rådgivere, der sidder med området, er uddannede ergoterapeuter og uddannet i aktivitetsanalyse. De kan derfor ofte selv vurdere, om

³ Kommunerne kan benytte private aktører til at foretage observationer i overensstemmelse med de retlige rammer, der blandt andet er beskrevet i Ankestyrelsens vejledende udtalelse af 24. juni 2020.

borgerens beskrivelser af den nødvendige tid til forskellige opgaver er retvisende i henhold til, hvad der kan blive udmålt hjælp til efter servicelovens §§ 95 og 96.

PÅ TVÆRS AF DE GENNEMGÅEDE 16 SAGER

Der anvendes observationer i to ud af de 16 gennemgåede bevillingssager. I den ene af sagerne sker det som yderligere sagsoplysning efter, at sagen er hjemvist fra Ankestyrelsen. I den anden sag har der været et observationsforløb med en ergoterapeut i forbindelse med en tidligere bevilling af en selvvalgt hjælper efter servicelovens § 94.

INTERESSEORGANISATIONERNE OM KOMMUNER- NES BRUG AF OBSERVATIONER

En repræsentant fra Dansk Handicap Forbund fortæller i interviewet med repræsentanter fra interesseorganisationer, at det i mange tilfælde ikke er nødvendigt med observationer af private situationer som bad eller toiletbesøg:

”Hvis vi ser helt konkret på badesituationen, så ser vi eksempler på, at kommunen simpelthen skal ind og se dig gå i bad, og så skal de have en anden repræsentant med, som kan stå og vurdere. Du kan udmærket tale dig igennem en badesituation, hvis du har den rette faglighed og forstå processen: ’Hvad gør du så, og hvad har du brug for hjælp til der og der?’. Der skal ikke nogen ind og se på, at man går i bad.” (Repræsentant, Dansk Handicap Forbund)

ARBEJDSLEDER- EVNE ER EN BE- TINGELSE

Kommunerne indhenter oplysninger om borgerens arbejdslederevne

For at modtage støtte efter både §§ 95 og 96 i serviceloven er det en betingelse for tilskud til ansættelse af hjælpere, at modtageren af tilskuddet kan være arbejdsleder for hjælperne. Ved sager efter § 95, stk. 3, kan kommunen i særlige tilfælde lade en nærtstående person være tilskudsmodtager og arbejdsleder. Kommunen skal derfor også vurdere, om borgeren – eller nærtstående for så vidt angår § 95, stk. 3 – kan fungere som arbejdsleder i ordningen. Alle de interviewede kommuner fortæller, at de i de fleste sager ikke er i tvivl om, hvorvidt borgeren kan fungere som arbejdsleder. I de tilfælde, hvor de er i tvivl, beskriver kommunerne, at de kan få udarbejdet

en neuropsykologisk undersøgelse. Flere af kommunerne beskriver også, at de kan sende borgeren på et arbejdslederkursus eller – i de tilfælde, hvor det er borgerens adfærd, der er tvivl om – spørge hjemmeplejen.

§

ARBEJDSLEDER

Det er efter servicelovens § 95, stk. 5, og § 96, stk. 2, en betingelse for tilskud til ansættelse af hjælpere efter §§ 95 og 96, at modtageren af tilskuddet er i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne.

Det betyder, at modtageren af tilskuddet skal være i stand til at tilrettelægge hjælpen og fungere som daglig leder for hjælperne. De typiske opgaver, borgeren skal kunne varetage, er at planlægge det daglige arbejde, udarbejde jobbeskrivelser og udvælge hjælpere, varetage oplæring samt afholde personalemøder og medarbejderudviklingssamtaler (MUS). Reglerne for arbejdslederansvar er også beskrevet i principmeddelelse 18-18 og 21-21.

For kontant tilskud efter § 95 gælder det, at når borgeren ikke selv er i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne, fx som følge af udviklingshæmning, hjerne-skade eller kognitive funktionsnedsættelser, kan kommunen i særlige tilfælde vælge at udbetale tilskuddet til en nærtstående person, som passer den pågældende.

I den situation er det ikke borgeren, der er tilskudsmodtager, men derimod den nærtstående. Denne skal være i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne.

Ifølge § 96, stk. 2, om borgerstyret personlig assistance, skal borgeren selv være i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne, modsat bestemmelsen i § 95, stk. 3. Det betyder, at en værge og/eller nærtstående ikke kan indtræde i borgerens sted og dermed ikke kan overtage funktionen som arbejdsleder i en BPA-ordning.

Ifølge §§ 95 og 96 skal borgeren ud over arbejdslederansvaret også varetage arbejdsgiveransvaret. Borger har mulighed for at overføre dette ansvar til en nærtstående eller til en af socialtilsynet godkendt forening eller privat virksomhed, som herefter er arbejdsgiver for hjælperne.

I flere af kommunerne fortæller de, at de i næsten alle tilfælde kan afklare spørgsmålet om arbejdslederevne i dialog med

SAGSOPLYSNINGEN SKAL VÆRE SAGLIG OG PROPORCIONAL

Myndighedernes sagsoplysning er som udgangspunkt kun begrænset af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og proportionalitet.

Myndighederne skal anvende det eller de lovlige sagsoplysningsmidler, som i den konkrete sag er relevant for at oplyse sagen tilstrækkeligt. Der er altså tale om en konkret vurdering af, hvilke midler der er bedst egnede til at opnå formålet i den konkrete sag.

borgeren. I Fredericia Kommune fortæller en rådgiver, at de taler med borgeren om det ved sager, hvor de vil give borgeren afslag, fordi borgeren ikke kan varetage arbejdslederfunktionen. De oplever, at borgeren ofte kommer til at forstå afgørelsen:

“Vi har kun haft en enkelt sag, hvor vi har været meget i tvivl om arbejdslederevnen. Der har været nogle, der har fået et afslag på grund af deres arbejdslederevne, men så har vi kunnet snakke os til det, og så har de accepteret afslaget. Der hvor vi brugte en [neuropsykologisk undersøgelse], var det fordi borger var fuldstændig uforstående overfor, hvorfor borgeren ikke skulle kunne det.” (Rådgiver, Fredericia Kommune)

I flere kommuner beskriver de, at når man snakker igennem de konkrete opgaver, der er indeholdt i arbejdslederrollen, såsom MUS-samtaler, indkalde vikarer ved sygemeldinger mm., så er der nogle borgere, der ikke ønsker at søge ordningen alligevel, eller ikke føler, at de er i stand til at varetage opgaven.

I alle kommunerne beskriver de, at de bestiller en neuropsykologisk undersøgelse af borgeren i enkelte tilfælde, hvor de er i tvivl om borgerens arbejdslederevne, og hvor borgeren selv vurderer, at han eller hun kan varetage rollen.

I Odense Kommune beskriver rådgiverne, at det kan være særligt udfordrende med borgere, der har progredierende lidelser, der påvirker det kognitive niveau. I de tilfælde kan kommunen være i tvivl om sygdommens udvikling, og om borgeren vil blive ved med at være i stand til at være arbejdsleder.

I Horsens Kommune fortæller rådgiverne, at det i nogle tilfælde kan være svært at dokumentere, hvorvidt en borger kan være arbejdsleder eller ej, hvis ikke man skal lave neuropsykologisk undersøgelse på alle, hvilket rådgiverne vurderer er uhensigtsmæssigt.

I Aabenraa Kommune beskriver rådgiver, at de sender alle borgere eller nærtstående på et arbejdslederkursus – uanset om rådgiverne umiddelbart vurderer, at de kan varetage rollen som arbejdsleder eller ej. Fra kurset får rådgiverne en skriftlig vurdering af borgeren eller den nærtståendes evne til at være arbejdsleder. Hvis der fortsat er tvivl efter dette, henviser rådgiverne til en neuropsykologisk undersøgelse.

I Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de i nogle tilfælde har indhentet oplysninger fra hjemmeplejen i forhold til borgers adfærd over for de personer, der kommer i hjemmet for at udføre opgaver efter § 83 i serviceloven:

”Men vi har da også sager, hvor vi har måttet spørge hjemmeplejen, hvordan vedkommende har gebærdet sig over for dem. Det har måske været noget med at råbe og skribe af dem og smide dem ud, altså så sætter vi også tvivl ved arbejdslederevnen. Også har vi stillet krav om, at nu skal du opføre dig ordentligt over for hjemmeplejen. Så kan vi ligesom se, hvordan det forløber.” (Rådgiver, Viborg kommune)

Oplysninger om gennemsnitligt aktivitetsniveau

I alle de interviewede kommuner fortæller de, at de anvender oplysninger i form af opgørelser eller statistikker over gennemsnit for danskeres aktiviteter. Kommunerne nævner Danmarks Statistik, Bolius og Rockwoolfonden som kilder til oplysninger om, hvad gennemsnitlige danskere med tilsvarende alder og livssituation som borgeren bruger af tid på forskellige aktiviteter. Det kan eksempelvis omhandle, hvor ofte borgerne tager på café, i biografen, besøger familie eller går til træning. Vi beskriver kommunernes brug af disse oplysninger i kapitel 4.

UDMÅLING AF STØTTE

KOMMUNEN VURDERER ANTAL STØTTETIMER VED UDMÅLINGEN

Det er i udmålingen af den hjælp, som borgeren er berettiget til, at kommunen vurderer, hvor mange timers støtte, borgeren har brug for. Ved vurderingen skal der tages stilling til, hvilke funktioner hjælperne skal dække, i hvor mange timer og på hvilke tidspunkter det primære hjælpebehov optræder, og om hjælpen ydes i eller uden for hjemmet.

For kontant tilskud efter servicelovens § 95 skal kommunen opgøre og begrunde, hvor lang tid de enkelte hjælpeopgaver tager efter en konkret og individuel vurdering af borgerens behov, hvor der kan tages udgangspunkt i kommunens kvalitetsstandarder for personlig og praktisk hjælp efter § 83 i serviceloven. Det skyldes, at kontant tilskud er beregnet til ansættelse af hjælpere til varetagelse af personlig og praktisk hjælp i hjemmet. Kommunens tildeling af hjælp og fastsættelse af timetallet danner grundlag for udmåling af det kontante tilskud til ansættelse af hjælpere i hjemmet.

En BPA-ordning efter servicelovens § 96 er mere fleksibelt indrettet og tager ikke udgangspunkt i, hvor mange timer og minutter de enkelte opgaver tager i henhold til kommunens kvalitetsstandarder for § 83. Udmålingen skal tage udgangspunkt i, hvad borgeren selv kan klare med henblik på at kunne leve et almindeligt liv som andre ikke-handicappede. Modsat ved kontant tilskud så må udmålingen ved BPA ikke kun udmåles til hjælp på helt bestemte tidspunkter eller til bestemte aktiviteter, da det vil mindske den fleksibilitet og selvbestemmelse, der er forudsat i ordningen.

§

UDMÅLINGER I SAGER EFTER SERVICELOVENS §§ 95 OG 96

Det overordnede formål med reglerne om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA) er at skabe grundlag for fleksible ordninger, der tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelse, så borgeren kan fastholde eller opbygge et selvstændigt liv.

Kommunalbestyrelsen skal som grundlag for afgørelser om hjælp efter servicelovens §§ 95 og 96 tage afsæt i servicelovens krav om, at formålet med kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og BPA er at tilbyde borgeren en fleksibel ordning, der tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelse, så borgeren kan fastholde eller opbygge et selvstændigt liv.

Det er kommunalbestyrelsens ansvar at foretage en individuel og helhedsorienteret behovsvurdering med udgangspunkt i, hvad den enkelte selv kan klare.

Udmåling ved kontante tilskudsordninger

Udmålingen af timetallet for hjælpen til en kontant tilskudsordning sker med udgangspunkt i kvalitetsstandarder for servicelovens §§ 83 og 84. Det kommunalt fastsatte serviceniveau er udgangspunktet for, hvad borgeren kan forvente af hjælp, men serviceniveauet skal fraviges, når borgerens behov nødvendiggør det. Hvis borger har over 20 timers hjælp om ugen efter §§ 83 og 84 og kan varetage rollen som arbejdsleder, har borger ret til en ordning med kontant tilskud.

§ 95 stk. 1 og stk. 3 om kontant tilskud er en undtagelsesbestemmelse, der kun kan anvendes, hvis kommunen ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed efter §§ 83 og 84.

Udmåling ved BPA-ordninger

Udmålingen af timetallet for 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. Servicelovens § 96 er som udgangspunkt rettet

mod borgere med mere massive og sammensatte hjælpebehov, hvor borgerens behov ikke kan dækkes ved almindelig personlig og praktisk hjælp m.v. Det kan eksempelvis skyldes, at der er tale om hjælpebehov, der ligger ud over, hvad der kan ydes som personlig og praktisk hjælp, eller ud over det behov for ledsagelse, der kan imødekommes efter andre bestemmelser i serviceloven. Det kan eksempelvis være behov for hjælp til mange eller mere spredte opgaver i løbet af døgnet, hvor det er en forudsætning, at hjælperne er til stede for, at borgeren kan leve et selvstændigt liv.

Fastsættelsen af det kontante tilskud, der udbetales i ordningen, er reguleret i *Bekendtgørelse om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter lov om social service*.

Kilde: Vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance

Kommunerne foretager timefastsættelse på baggrund af de indhentede oplysninger

Rådgiverne i de interviewede kommuner fortæller, at udmålingen foregår konkret ved at bruge de indhentede oplysninger til at fastsætte timetallet efter servicelovens §§ 95 eller 96. Ud fra de indhentede oplysninger fra blandt andet borger, fagpersoner og sundhedsvæsen vurderer rådgiveren i kommunen, hvor mange timer og minutter, der kan bevilges hjælp til. Det bliver tastet ind i et udregningsredskab, der viser, hvor mange kroner der skal udbetales, når der tages hensyn til en lang række faktorer såsom forskellige takster på forskellige tidspunkter af døgnet, timer til personalemøde, MUS, oplæring mm.

FASTSÆTTELSE AF TIMER TAGER UD- GANGSPUNKT I BORGERS OPLYS- NINGER

Alle kommunerne beskriver, at fastsættelsen af timetallet tager udgangspunkt i de oplysninger, der er fra borgeren – enten i form af døgnskema eller visitatorens faglige beskrivelse af de forskellige støttebehov ud fra borgerens beskrivelser på hjemmebesøg. Derefter går rådgiveren oplysningerne igennem og sammenholder med andre oplysninger fra eksempelvis læge, andre kommunale fagpersoner eller noter fra hjemmebesøget. Formålet er at vurdere, om borgerens oplysninger om sit støttebehov stemmer overens med de opgaver, der kan bevilges støtte til, og det timetal, som opgaverne reelt set vil tage. En rådgiver i Odense Kommune, der behandler sager efter servicelovens § 95, fortæller, at de ofte er nødt til at bryde opgaverne op i et højere detaljeniveau, end borgeren har angivet,

KOMMUNERNE LÅ- VER UDMÅLINGER EFTER SERVICE- LOVENS § 83

UDMÅLING VED §§ 95 OG 96

Udmålingen af timetallet for hjælp efter § 95 sker med udgangspunkt i kvalitetsstandarder for servicelovens §§ 83 og 84.

Det er anderledes i forhold til § 96, idet bestemmelsen indeholder mere end hjælp efter servicelovens §§ 83 og 84, herunder ledsagelse og overvågning.

Læs mere i boksen på side 51.

for at lave en udmåling efter servicelovens § 83, når de eksempelvis taler med en ung borgers forældre:

”Når forældrene tænker på et måltid, så er det jo fra de starter, og til de er færdige med at made borgeren - og det tager 2 timer. Men det kan være 2 timers måltid, hvor de også selv skal nå at spise. Det kan jo også ske, at borgeren har 10 minutters pause ind imellem, fordi han lige skal synke noget. De er der jo, men så kan det være, at de lige vasker lidt op eller spiser selv eller gør noget andet i løbet af de 2 timer. Men hvis vi skal kigge helt nøgternt på det som en § 83-opgave, så handler det om at få skrællet de gulerødder og madet. Men alt det, der ligger ind imellem er ikke helt det, som § 83 er beregnet til.” (Rådgiver, Odense kommune)

Rådgiveren fortæller, at når de deler hjælperopgaverne op og eksempelvis udmåler 20 minutter til en opgave, som borger eller pårørende har vurderet til 2 timer, så er det nødvendigt at forklare udmålingen til borger eller pårørende.

I alle kommunerne vi har interviewet, fortæller rådgiverne, at der forud for fastsættelsen af timetallet for en ordning efter servicelovens §§ 95 eller 96 næsten altid er lavet en udmåling i forhold til opgaverne, hvis de skulle løses som personlig og praktisk hjælp efter § 83. Rådgiverne fortæller, at udmålingen af hjælp efter servicelovens § 83 kan være et relevant supplement til andre oplysninger i forbindelse med at vurdere, om borger er i personkredsen for en af bestemmelserne. Det hænger sammen med, at rådgiverne beskriver, at det skal sandsynliggøres, at borgerens behov ligger ud over, hvad der kan afhjælpes gennem støtte efter § 83 suppleret med eventuelle andre støtteforanstaltninger efter serviceloven. Alle kommunerne pointerer, at alle udmålinger altid foretages ud fra en individuel og konkret vurdering.

Som det fremgår af ovenstående boks er det udgangspunktet for udmåling af hjælp ved en kontant tilskudsordning, at der foretages en udmåling efter servicelovens § 83. Udmåling efter servicelovens § 96 må imidlertid ikke tage udgangspunkt i kommunernes kvalitetsstandarder for servicelovens § 83.

I Fredericia Kommune fortæller rådgiverne, at de altid starter med at lave en vurdering i forhold til støtte efter § 83, uanset om borger søger om hjælp efter servicelovens §§ 95 eller 96. Herefter kan de blive opmærksomme på, at støttebehovet ikke kan dækkes med personlig og praktisk pleje kombineret med andre støtteordninger:

"Jeg synes vi gør rigtig meget ud af at rådgive om, at en § 96, den får du ikke bare. Det er først, når andre muligheder er udtømt. Man spørger ind på samme måde, som hvis fru Nielsen søgte hjælp til bad. Altså mange af spørgsmålene ville jo være det samme som udgangspunkt. Og så kommer der et lag mere på, der ville gøre, at vi i løbet af samtalen måske kan fornemme, at det her er mere omfangsrigt, end man vil kunne klare med hjælp efter § 83. Men nogle gange, når vi er tilbage og har fået vores egne oplysninger systematiseret, så kan vi se, at det burde faktisk stadig kunne være en § 83 hjælp vi ville kunne tilbyde." (Rådgiver, Fredericia Kommune)

DER ER FORSKEL PÅ UDMÅLING MELLEM §§ 95 OG 96

Rådgiverne i alle fem kommuner fortæller, at der derudover er forskel på udmålingen til en ordning efter servicelovens § 95 og en ordning efter servicelovens § 96. De beskriver, at de ikke deler opgaverne op i samme detaljegråd i forhold til udmålingen til en BPA-ordning efter § 96. En rådgiver fra Odense Kommune fortæller, at de ved en ordning efter § 96 laver den helt præcise udmåling i timer og minutter, men derefter vil de, i dialog med borger, udmåle mere tid for at ordningen hænger sammen og er fleksibel i forhold til, hvornår opgaverne kan ligge. I Aabenraa Kommune beskriver en rådgiver, hvordan de går forskelligt til timefastsættelsen på en sag efter §§ 95 og 96:

"§§ 95 og 96 oplyser vi ikke på samme måde, fordi § 95 er en minuttælling, og § 96 er en sandsynliggørelse. Vi bruger stadigvæk ugeskemaer, vi er bare lidt mindre kritiske på rådighedstiden i en § 96. Indholdet kan jo være langt mere ved 96, inklusiv ledsagelse. Hvor man kan sige, at § 95 er for det første en minutudmåling, og for det andet har det base i §§ 83 og 84. Derimod rummer BPA'en det hele på nær § 86, og det er jo en sandsynliggørelse, hvor der er skærpet dokumentation på 95. Jeg synes personligt, at 95 er sværere end 96, fordi at vi skal ind og bevise hvert minut, hvor 96 er meget mere sådan, det lyder sandsynligt." (Rådgiver, Aabenraa kommune)

Der er hensyn til vagtplan og ansættelser i timefastsættelsen
I Odense og Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de også tager hensyn til vagtplaner og muligheden for at ansætte medarbejdere i udmåling af §§ 95 og 96. I vejledningen om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance⁴ fremgår det, at kommunalbestyrelsen skal udmåle,

"Altså det skal kunne hænge sammen. De skal kunne lægge en fornuftig vagtplan. Og det er jo der, hvor vi lægger ekstra timer ind som fyld eller kit." (Rådgiver, Odense kommune)

⁴ Vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (VEJ nr. 10325 af 12/12/2017)

så det er muligt for borgeren at ansætte de nødvendige hjælpere i en ordning efter § 95. Dette gælder for begge bestemmelser, men er kun nævnt i vejledningen for § 95.

I Viborg Kommune beskriver rådgiverne, at det kan være svært at få en ordning efter § 95 til at hænge sammen i forhold til ansættelse af hjælpere:

“Det skal gerne hænge sammen på en dag. Det kan det ikke nødvendigvis. Det skal kittes sammen. § 95 lægger også op til, at man kitter lidt, men § 95 er stadigvæk en ren § 83-udmåling, så det giver en kæmpe udfordring. Der kan være så hyppige behov for hjælp, at man er nødt til at give et længere stræk.” (Rådgiver, Viborg kommune)

INTERESSEORGANISATIONERNE OM HENSYNET TIL VAGTPLANER OG ANSÆTTELSE I UDMÅLINGEN

I interviewet med repræsentanter fra interesseorganisationer på handicapområdet fremhæver en repræsentant fra Dansk Handicap Forbund, at de ser sager med borgere, der får udmålt timer til ordninger, hvor det ikke er muligt for borgerne at ansætte hjælpere:

“Et af de dilemmaer, der er i det her, er i forhold til udmålingen. Når kommunen har lavet sin udmåling, så har man trukket alle sundhedsydelser fra, man laver punkthjælp ind i en ordning efter §§ 95 og 96, og hvis man er heldig, fylder man ud med rådighedstimer, eller også gør man ikke. Det vil sige, du har måske hjælp to timer om morgenen, og så har du tre timer til middag, og så skal du også i seng, det tager måske kun en time. Det står i vejledningen, at denne her ordning skal sammensættes, så man også kan ansætte hjælpere til ordningen. Den skal jo være så fleksibel og sammensat, sådan at man netop også kan ansætte hjælpere til jobbet [...] der er nogle, der slet ikke gør brug af ordningen, fordi de ikke kan få ansat hjælpere.” (Repræsentant, Dansk Handicap Forbund)

Opgaver omfattet af sundhedslovgivningen

Rådgiverne i alle fem kommuner fortæller, at der er en række opgaver, som borgerne ofte inkluderer i deres beskrivelser af støttebehov, hvortil der ikke kan udmåles timer, da der er tale om opgaver, der falder uden for serviceloven og eksempelvis under sundhedslovgivningen. De nævner eksempelvis, når borgerne har brug for hjælp til påmindelse om at tage medicin,

pleje ved kolostomi eller at få ordineret medicin ved eksempelvis krampe.



SNITFLADE MED SUNDHEDSLOVGIVNINGEN - SEKTORANSVARLIGHEDSPRINCIPPET

Ved sektoransvarlighed forstås, at ansvaret for at tilvejebringe den nødvendige tilgængelighed og compensation er hos den myndighed, som i øvrigt har ansvaret for området. Sektoransvarlighed betyder, at (den del af) den offentlige sektor, der udbyder en ydelse, en service eller et produkt, er ansvarlig for, at den pågældende ydelse også ydes til og er tilgængelig for mennesker med handicap.

Princippet indebærer, at opgaverne skal løses i den sektor, hvor de hører hjemme, og ikke lægges til en bestemt sektor, f.eks. socialektoren, blot fordi det handler om personer med funktionsnedsættelse.

MEDICINADMINISTRATION

Ankestyrelsen påpeger, at opgaver, der knytter sig til medicinadministration, herunder selve indtagelsen af medicin, hører under sundhedslovgivningen. Det fremgår af udtalelse fra Sundheds og Ældreministeriet, at "Lægemedelhåndtering er alle de procedurer en medhjælp for en læge foretager med et lægemiddel, efter at apoteket har udleveret det. Det omfatter dispensering, administration og opbevaring af lægemidler." Vi henviser til principmeddelelse 55-17.

I Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de spørger ind til borgerens sygeplejebehov selvom det ikke er opgaver, der kan løses efter serviceloven. Det gør de for at sikre, at borgeren kan henvises til de relevante fagpersoner, og at der ikke er støttebehov, der ikke bliver mødt. De fortæller videre, at det særligt er ved sager, hvor borger fylder 18 år, og forældrene har modtaget tabt arbejdsfortjeneste, hvor de oplever, at forældrene har varetaget mange opgaver, der fremover skal løses efter sundhedslovgivningen.

I Fredericia Kommune pointerer rådgiverne, at det i forbindelse med indtagelse af medicin kun er, hvis borgeren selv kan sige, at borgeren skal have et bestemt antal piller af en specifik slags, at hjælperen kan give medicin til borgeren, og at der kan udmåles tid til det efter serviceloven. I den situation vurderer kommunen, at det er borgeren selv, der står for medicinadministrationen, og hjælperen giver kun medicinen til borgeren uden at foretage vurderinger.

PÅ TVÆRS AF DE GENNEMGÅEDE SAGER

I de 16 sager, der er gennemgået i forbindelse med denne undersøgelse, er der flere tilfælde, hvor der er bevilget støtte til opgaver, der umiddelbart falder under sundhedslovgivningen. Det drejer sig om fem sager, hvor der bl.a. bevilges støtte til til- og frakobling af ernæring og medicin, respiratorisk overvågning og medicinindtag.

RELEVANTE PRINCIPMEDDELELSER OM AFGRÆNSNING TIL SUNDHEDSLOVGIVNING

PRINCIPMEDDELELSE 33-16:

Kommunen skal tilbyde personlig hjælp og pleje til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver. Dette omfatter også fodpleje. Når der derimod er tale om behandling, skal udgifterne dækkes efter sundhedslovgivningen og ikke efter serviceloven. Dette gælder f.eks. også fodbehandling.

Servicelovens regler om dækning af merudgifter kan ikke anvendes, når der er tale om fodpleje eller fodbehandling.

PRINCIPMEDDELELSE 66-16:

Borgerstyret personlig assistance er et tilskud, som ydes til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse. Kommunen skal tilbyde borgerstyret personlig assistance til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte.

En borger har ikke ret til at medtage borgerstyret personlig assistance ved behandling og indlæggelser m.v. på sygehus.

Det følger af sektoransvarlighedsprincippet, at den offentlige myndighed, der udbyder en ydelse eller en service, også er ansvarlig for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for borgere med nedsat funktionsevne. Regionen har derfor til opgave at stille det nødvendige personale til rådighed ved gennemførelsen af behandlinger på sygehuset.

Kommunen kan dog fastsætte et serviceniveau, der giver mulighed for, at borgeren medtager hjælpere ved behandling på sygehuset.

PRINCIPMEDDELELSE 55-17:

Påmindelse om medicin og overvågning af borgerens reaktion på medicinen kan ikke bevilges efter servicelovens bestemmelse om hjemmehjælp, da det er en del af selve medicinadministrationen.

Når lægen ordinerer medicin til borgeren, skal lægen tage stilling til, om borgeren har behov for at blive mindet om at tage medicinen, og om der er behov for at overvåge patientens reaktion.

Påmindelse er en integreret del af administrationen af medicinen og skal derfor bevilges efter sundhedslovens bestemmelser, hvis betingelserne er opfyldt. Det er kommunens ansvar at tildele hjemmesygepleje på baggrund af en eventuel lægehenvielse.

Kommunerne partshører udmålingen hos borger

Rådgiverne i de fem interviewede kommuner fortæller, at de partshører borgeren over timeudmålingen, også i de tilfælde hvor der ikke er nogen nye oplysninger, som borgeren ikke er bekendt med. Det vil sige, at når rådgiverne har foretaget en konkret timeudmåling på baggrund af de indhentede oplysninger, så partshører de over denne udmåling hos borgeren.



PARTSHØRING AF BORGEREN

Efter forvaltningslovens § 19 må kommunen først træffe afgørelse i en sag, når borgeren er bekendt med alle oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder og har haft lejlighed til at udtale sig. Partshøring af borgeren er kun nødvendig, når der er tale om oplysninger, som borgeren ikke er bekendt med, som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og når disse samtidig er til ugunst for borgeren.

KOMMUNERNE OPLEVER OFTE MINDRE TILFØJELSER VED PARTSHØRING

I flere kommuner beskriver rådgiverne, at partshøringen af borgeren over timeudmålingen ofte medfører, at borgeren kommer med nye oplysninger om flere støttebehov eller opgaver, der ikke fremgår af udmålingen, eller som borger ikke har oplyst om ved tidligere samtaler. En rådgiver i Fredericia Kom-

mune bemærker, at de ikke har oplevet, at en partshøring ændrer den grundlæggende vurdering af sagen, men at der ofte har været tale om mindre tilføjelser.

I Ankestyrelsens undersøgelse 'Sagsbehandlingstider på voksenhandicapområdet' blev der også spurgt ind til nye oplysninger i forbindelse med partshøring. En rådgiver i en af kommunerne beskrev i den sammenhæng, at de nye oplysninger skyldes, at borgerne ofte har så komplekse og mange støttebehov, at det kan være svært at få det hele med i samtaler og døgnskemaer. Når borgeren får tilsendt udmålingen i partshøringen, bliver det nemmere for borgeren at danne sig et overblik over, hvad der mangler i forhold til deres hverdag.

En rådgiver i Horsens Kommune beskriver, at borgerne også kan have svært ved at forstå udmålingen, når de får den i partshøring eller i den endelige afgørelse:

"Nej, det er faktisk ikke så tit [at borger kan forstå udmålingen, og hvad den bygger på]. Det er et kæmpe værk, når man skal have dækket en borgers aktivitet og praktisk hjælp og pleje i det meste af døgnets timer og fordelt over måneder og år. Så det er virkelig meget komplekst for borgerne at forholde sig til. Mange af borgernes afgørelser er oppe på 15-20 sider." (Rådgiver, Horsens Kommune)

Vi uddyber forholdet omkring borgers forståelse af og holdning til udmålingen i næste afsnit.

Der kan opstå uenighed omkring udmålingen

Alle de interviewede kommuner beskriver, at de i nogle sager oplever, at borgeren ikke er enig i kommunens udmåling af timer. I de fleste tilfælde kan rådgiveren og borgeren nå frem til enighed gennem dialog, men der er tilfælde, hvor det ikke er muligt at nå frem til enighed.

I Odense og Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne, at de ofte oplever, at borgerne eller forældrene til borgeren beskriver, at støtteopgaverne tager meget længere tid, end rådgiverne vurderer ud fra deres oplysninger. Rådgiverne forklarer, at det særligt gør sig gældende ved overgangssager, hvor der ansøges om § 95, stk. 3, med en forælder som tilskudsmodtager og arbejdsleder, og hvor forælderen har modtaget tabt arbejdsfortjeneste indtil borgeren fyldte 18 år. En rådgiver i Aabenraa Kommune fortæller, at det kan være svært at nå til enighed om udmålingen af den type sager:

BORGERE OG FOR- ÆLDRE BESKRIVER, AT OPGAVER TAGER LÆNGERE TID

"Det borgerne har svært ved, og som jeg også synes er svært, det er, at de udfylder det her ugeskema, og så fortæller de mig eksempelvis via det skema, at det tager 90 minutter at lave morgenpleje. Det er relativt lang tid om at lave morgenpleje, men det er nu det, de gør, fordi man jo både synger og alt muligt. Og det er der, jeg sidder og har en kæmpe udfordring i, at jeg skal pille det ud, og sige, 'nej, det kan du ikke få, for havde det været hjemmepleje, så havde du faktisk kun fået 14 minutter'. Det er der, det bliver meget svært, fordi det er nogle gamle rutiner. [...] Det er meget svært at stå med, fordi de tager virkelig 90 minutter om det, men det er jo ikke alle 90 minutter, der sådan reelt er morgenpleje. En morgenpleje ved faglærte havde været meget mere effektiviseret, og der synes jeg, det er svært som kommune at sige, 'du siger 90 minutter, men det synes vi ikke'." (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Rådgiverne i de to kommuner fortæller også, at det kan være svært for borgeren at få udmålingerne til at give mening, fordi støtten splittes op i blandt andet sundhedsopgaver, opgaver efter servicelovens § 83 og socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85. Det betyder, at der skal flere forskellige myndigheder og fagpersoner ind over. Rådgiverne oplever, at der fra borgerens perspektiv mangler et helhedsorienteret blik på behovet for støtte, som nogle borgere eksempelvis selv har kunne tilrettelægge med tabt arbejdsfortjeneste.

I både Odense og Aabenraa Kommune beskriver rådgiverne dog, at borgerne i de fleste tilfælde godt kan forstå begrundelsen for det antal timer, der er udmålt.

I Aabenraa Kommune forklarer rådgiverne, at hvis de ikke kan nå frem til enighed med borger om borgers støttebehov, må vurderingen i sidste ende blive afgjort ved en klage til Ankestyrelsen. En rådgiver beskriver en situation, hvor de har haft en borger, der beskrev, at vedkommende manglede førlighed i sine hænder og derfor havde brug for støtte til en lang række opgaver. De lægelige oplysninger og en rapport fra et rehabiliteringsforløb viste, at borgeren godt kunne bruge sine hænder i et vist omfang, og kommunen vurderede på den baggrund ikke, at der var grundlag for en lige så omfattende udmåling af støttetimer efter § 95, som borgerens beskrivelse af sit støttebehov pegede på. Borgeren var ikke enig i vurderingen af sit funktionsniveau og påklagede afgørelsen til Ankestyrelsen.

CASE 2: SAGSEKSEMPEL OM PETER

EKSEMPEL PÅ UDMÅLING OG VISITATION

Sagsforløbet om Peter er et eksempel på en kommunes udmålings- og visitationspraksis i en sag, hvor borger overgår til

voksenlivet og servicelovens voksenbestemmelser. Sagen om Peter er et praktisk eksempel på en ansøgning om og bevilling af en kontant tilskudsordning efter servicelovens § 95. Sagen bliver ikke præsenteret for at vise et eksempel på korrekt juridisk sagsbehandling. Der kan være mangler i fremstillingen af sagen eller sagsakter, der ikke er sendt med. Det er i den forbindelse, at Peter søger om en kontant tilskudsordning. Sags-eksemplet viser en praksis i kommunen, hvor borger hurtigt vurderes at være i personkredsen, og hvor udmålingen af støttetimer efter servicelovens § 95, stk. 3, tager udgangspunkt i døgnrytmeskemaer fra moren og oplysninger fra aflastningsstedet.

Sagsforløb om Peter



PETERS SITUATION

Peter er 18 år og bor hjemme hos sine forældre. Han går i specialskole hver dag og er i aflastning hver anden uge. Peter har en generel udviklingsforstyrrelse, har ikke noget verbalt sprog, en usikker gang- og ståfunktion og har også hyppige epileptiske anfald. Peter bruger kørestol og må ikke færdes alene, fordi han er i risiko for at falde og komme til skade. Peter dyrker motion en gang om ugen.



ANSØGNING OM STØTTE

I forbindelse med at Peter snart fylder 18 år, giver Peters mor over for en rådgiver udtryk for, at hun gerne vil drøfte muligheden for en kontant tilskudsordning efter servicelovens § 95. Kommunen beder moren om at udfylde døgnrytmeskemaer op til det første møde.

Det fremgår ikke ud fra sagens akter, hvilken hjælp Peter tidligere har modtaget forud for ansøgning om kontant tilskud efter § 95, stk. 3.



SAGENS FORLØB

En måned inden Peter fylder 18 år, afholdes der møde med hans mor om muligheden for en kontant tilskuds-

ordning efter § 95, stk. 3, hvor moren er tilskudsmodtager. Moren har inden mødet udfyldt døgnrytmeskemaer. Allerede på selve mødet meddeler kommunen, at de kan indstille Peter til en ordning med kontant tilskud efter servicelovens § 95, stk. 3.

To uger senere sender kommunen udmålingen i partshøring hos moren. Moren konsulterer med LEV og kommer med bemærkninger, hvor hun tilføjer tid til opgaver i løbet af Peters dag. Det handler blandt andet om ekstra tid til at give medicin, smøre madpakke, give mad og væske og ekstra tid til motion. Moren bemærker, at det er svært at give medicin til Peter grundet hans manglende sprog. Det kræver tryghed og indgående kendskab til Peter at få givet medicinen.

Peters mor søger også om afløsning i hjemmet i de weekender, hvor Peter ikke er på aflastning. Der er lidt tvivl hos rådgiveren om, hvor denne ansøgning skal behandles, men rådgiveren oplyser, at hun vil undersøge det. Det fremgår ikke af sagens akter, at denne ansøgning er behandlet.



PERSONKREDSVURDERING

Kommunen lægger vægt på, at Peters funktionsniveau er betydeligt og varigt nedsat, og at han har behov for hjælp til personlig pleje og praktisk hjælp over hele døgnet.

Da Peter ikke kan varetage rollen som arbejdsleder, bevilges ordningen med hans mor som nærtstående tilskudsmodtager.

Kommunen finder også, at Peter er omfattet af servicelovens § 95, stk. 4, da han på grund af epileptiske anfald har behov for en vurdering i forhold til medicin, og det kan få fatale konsekvenser eller være livstruende, hvis der ikke er en person til stede, som kan overvåge ham og give akut hjælp ved behov herfor.



UDMÅLING AF HJÆLP

Peter bliver bevilget støtte efter servicelovens § 95, stk. 3, med en udmåling af hjælp i 90 timer og 35 min. om ugen i de uger, hvor han er i skole og dagtilbud, og med 85 timer og 55 min. i de uger, hvor han er hjemme.

I udmålingen af hjælp er der udmålt hjælp til følgende opgaver:

- forflytning ud af sengen og placering i kørestolen
- anretning af morgenmad
- hjælp til at spise måltider
- personlige hygiejne
- hvil
- tøjvask
- overvågning om natten

Kommunen finder også, at Peter er omfattet af § 95, stk. 4, da han på grund af epileptiske anfald har behov for overvågning om natten. Han får derfor udmålt overvågning otte timer hver nat.

Udmålingen af hjælpen er lavet på baggrund af et døgnrytmeskema fra Peters mor og et døgnrytmeskema fra Peters aflastningssted. Derudover er der også indhentet oplysninger fra observationer foretaget på epilepsihospital og tidligere beskrivelser af anfald fra Peters far.



EFTER BEVILLING

Efter at ordningen har været i gang i tre måneder ophører den, da Peter er bevilliget døgnophold på et § 107 botilbud.

Kommunernes bemærkninger til sagen om Peter

I forbindelse med sagen om Peter har Fredericia, Horsens og Aabenraa Kommune kommenteret på sagsforløbet.

KOMMUNERNE GENKENDER SAGSTYPEN

I Fredericia og Horsens Kommune fortæller rådgiverne, at sagen om Peter minder om de sager, som de ser hos dem. Horsens Kommune bemærker, at de ser en del sager, hvor borger snart fylder 18 år og stadig bor hos sine forældre og i den forbindelse søger om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere med en nærtstående som tilskudsmodtager og arbejdsleder. Rådgiverne i Horsens Kommune fortæller, at de i nogle tilfælde

får sager, hvor der bliver ansøgt få måneder inden borgeren fylder 18 år, ligesom det gør sig gældende i sagen om Peter. I kommunen arbejder de dog med, at ansøgningen foregår i bedre tid i forbindelse med, at de holder overgangssamtaler med den unge og dennes familie, når den unge er 16 år. Rådgiverne benytter disse møder til at starte en dialog omkring støtte efter §§ 95 og 96, efter at borgeren fylder 18 år, hvis det er relevant for den unge.

I NOGLE SAGER KAN KOMMUNEN INDSTILLE HUR- TIGT

Rådgiverne i Fredericia og Aabenraa Kommune fortæller, at de kan genkende, at det kan være muligt hurtigt at vurdere, at en borger er i personkredsen for støtte efter § 95, ligesom det er tilfældet ved Peter, som får denne besked ved første møde. Rådgiverne i de to kommuner har enten prøvet, at dette var tilfældet, eller vurderer, at det er realistisk, at det kunne forekomme. De bemærker dog, at det ville kræve yderligere oplysninger fra læge, aflastningssted eller andre kilder, end der er beskrevet i akterne i denne sag, før de ville lave den vurdering. En rådgiver fortæller:

”Det kunne godt være tilfældet ved overgangssager, fordi det ville være ved de unge, hvor vi allerede har mødt forældrene ved 16-årsmødet. Og hvor vi har hørt fra skoler, og hvor andre fagpersoner har budt ind og givet et billede af, hvad er det unge menneskes funktionsniveau. Så det kan godt være, at vi på det første reelle besøg hos borger og med forælderen egentlig allerede kan sige: ’Ja, det ville give god mening, og vi skal arbejde den vej’. Så det tænker jeg godt kunne være realistisk.” (Rådgiver, Fredericia kommune)

KOMMUNERNE SAVNER OPLYS- NINGER

I Horsens Kommune bemærker rådgiverne, at der mangler oplysninger i sagen i forhold til at kunne træffe en vurdering af, om borger er i personkredsen for støtte efter § 95, og de ville derfor finde det nødvendigt at indhente flere oplysninger. Rådgiverne bemærker også, at selv hvis borgerens forældre har modtaget tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42 op til ansøgningen, så er det sjældent, at der er mange oplysninger derfra.

En rådgiver fra Fredericia Kommune savner yderligere oplysninger fra aflastningsstedet, da Peter bliver fulgt af ergoterapeuter, psykologer og flere fagpersoner i den forbindelse.

SNITFLADE MED SUNDHEDSLOVEN

I Fredericia og Aabenraa Kommune bemærker rådgiverne også, at moren beder om tid til at administrere medicin i sine bemærkninger til partshøringen. Rådgiverne pointerer, at det er en opgave, der falder under sundhedsloven, og hvortil der derfor ikke kan udmåles tid i en kontant tilskudsordning.

PARTSHØRING

Alle tre kommuner genkender, at borgeren eller en nærtstående konsulterer med en interesseorganisation i forbindelse med ansøgningen eller partshøringen. Fredericia og Aabenraa Kommune oplever generelt, at interesseorganisationerne er gode til at komme med bemærkninger og har en god forståelse for lovgivningen og forhold som eksempelvis snitflader i lovgivningen.

UDMÅLING

I Fredericia og Aabenraa Kommune bemærker rådgiverne, at de synes, at der mangler oplysninger om borgerens funktionsniveau for at kunne kommentere på udmålingen af det konkrete timetal. Samtidig bemærker rådgiverne, at de savner viden om, hvad den unge borger selv har af ønsker i forhold til, hvordan hans hverdag ser ud, og hvilken type støtte han foretrækker, for at rådgiverne kan kommentere på, om de er enige i den konkrete timeudmåling.

EKSEMPEL PÅ UDMÅLING OG VISITATION

CASE 3: SAGSEKSEMPEL OM MARTIN

Sagsforløbet om Martin er et eksempel på en kommunes udmålings- og visitationspraksis i en sag, hvor borger får et betydeligt handicap efter at have været ude for en ulykke. Sagen om Martin er et praktisk eksempel på en ansøgning om og bevilling af en kontant tilskudsordning efter servicelovens § 96. Sagen bliver ikke præsenteret for at vise et eksempel på korrekt juridisk sagsbehandling. Der kan være mangler i fremstillingen af sagen eller sagsakter, der ikke er sendt med. I Martins sag færdiggør kommunen sin sagsbehandling og afgørelse, mens borger er på hospitalet efter sin ulykke. Sagen er et eksempel på en udmålingspraksis, hvor kommunen giver omfattende støtte til borger for at sikre, at borger har den rette hjælp efter sin indlæggelse. Kommunen udmåler altså støtte til borger, inden det er muligt at fastslå borgers konkrete behov for hjælp i hjemmet.

Sagsforløb om Martin



MARTINS SITUATION

Martin bor alene i eget hjem med fast arbejde og mange forskellige fritidsaktiviteter, inden han kommer ud for en ulykke. Martin får ved ulykken en skade på sin rygmarv og kan herefter ikke bruge sine arme. Samtidig betyder ulykken, at han har nedsat balance og gangfunktion og ikke kan gå uden hjælpemidler. Martins rygmarvsskade betyder også, at han er i risiko for alvorlige følgesygdomme, som han skal have behandling for.

Martin er psykisk velfungerende, men har behov for hjælp til alle praktiske opgaver som madlavning, rengøring, tøjvask og indkøb. Han har også behov for hjælp til al personlig pleje, og han har svært ved at kontrollere sin vandladning. Martin sover med apnømaske, som han ikke selv kan tage af og på.



ANSØGNING OM STØTTE

Martin er efter ulykken indlagt på hospitalet. Sagsbehandlingen om støtte bliver indledt under Martins indlæggelse. Det er ikke tydeligt ud fra sagens akter, om Martin søger om en BPA-ordning, eller om kommunen foreslår ordningen.

Det fremgår ikke af sagens akter, at Martin har modtaget hjælp fra kommunen inden sin ulykke.



SAGENS FORLØB

Martin er efter ulykken indlagt på hospitalet, og under indlæggelsen afholder kommunen et møde med Martin og hospitalet. Det bliver aftalt, at hospitalet vil afprøve forskellige hjælpemidler for Martin under hans indlæggelse.

Omkring en måned senere udarbejder kommunen en funktionsevnevurdering. På baggrund af vurderingen fremgår det, at Martin ikke kan kompenseres til at fungere i dagligdagen alene med bevilgede hjælpemidler. Kommunen vurderer derfor, at Martin skal have en BPA-ordning efter servicelovens § 96.

Det bliver besluttet, at Martin vil modtage støtte til personlig pleje og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 og socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85, indtil han er i stand til at administrere sin BPA-ordning.

Kommunen udarbejder nogle uger senere en VUM. Denne udredning viser, at Martin ikke er i stand til at varetage

INDDRAGELSE AF BORGER

Kommunen holder et møde med Martin og hospitalet om Martins behov for hjælp. Inden kommunen træffer sin afgørelse, bliver Martin parthørt i kommunens påtænkte bevilling.

daglige praktiske opgaver i hjemmet som madlavning, rengøring og personlig pleje.

Omkring en uge senere orienterer kommunen Martin om, at den påtænker at bevilge ham en BPA-ordning. I den forbindelse beder de om oplysninger fra ham.

Omkring to måneder efter den første oplysning i sagen om Martins ansøgning om støtte, bliver Martin bevilget en BPA-ordning efter servicelovens § 96. Martin er bevilget støtten fra den dag, han bliver udskrevet fra hospitalet.



PERSONKREDSVURDERING

Kommunen tager udgangspunkt i sygehusets oplysninger om Martins behov ved vurderingen af, om han er i målgruppen for en BPA-ordning efter § 96. Kommunen lægger også vægt på, at Martin tilbydes en sammenhængende og fleksibel hjælp på de tider af døgnet, hvor han har behov for det.

Det er også på baggrund af oplysningerne fra hospitalet, at kommunen vurderer, at Martin er i stand til at være arbejdsgiver og arbejdsleder i en BPA-ordning.



UDMÅLING AF HJÆLP

Martin bliver bevilget 168 timers støtte om ugen, hvilket svarer til fuld døgndækning. Martins behov for personlig og praktisk hjælp er dog blevet udmålt til 50 timer om ugen under hans indlæggelse. Denne udmåling tager udgangspunkt i oplysninger fra hospitalet og en udskrivningskoordinator.

Det fremgår af sagsakterne, at kommunen ikke har haft mulighed for at realitetsbehandle Martins ordning udover personlig pleje og praktisk hjælp. Kommunen vil derfor følge op på hjælpen 3 måneder efter Martins udskrivelse, da det ikke har været muligt at foretage en konkret vurdering af hans støttebehov under indlæggelsen. Det er

uklart ud fra sagens akter, hvordan de bevilgede 168 timer hænger sammen med vurderingen af et støttebehov på 50 timer. Martin bliver også bevilget hjælpemidler efter sin ulykke.

Kommunernes bemærkninger til sagen om Martin

I forbindelse med sagen om Martin har Viborg Kommune kommenteret på sagsforløbet.

KOMMUNEN SAV- NER OPLYSNINGER I SAGEN

I Viborg Kommune bemærker rådgiverne til sagsforløbet om Martin, at de har svært ved at forstå, hvorfor Martins bopælskommune bevilger fuld døgndækning til Martin, efter at der er udmålt 50 timers støttebehov under indlæggelsen. Begrundelsen for, at kommunen bevilger døgndækning fremgår ikke af sagsseksemplet eller sagens akter. Rådgiverne bemærker også, at ordningen er bevilget meget hurtigt og udelukkende ud fra oplysninger fra hospitalet under indlæggelsen. De peger på, at man med fordel kunne have oplyst sagen yderligere, inden der blev bevilget døgndækning. Rådgiverne nævner, at det efter deres mening ville være relevant at arbejde på at dække støttebehovet efter andre paragraffer. Rådgiverne beskriver, at boligindretning og rehabiliteringsforløb eksempelvis kunne være elementer, der potentielt set kunne være afklaret inden en bevilling af døgndækning efter servicelovens § 96.

Rådgiverne i Viborg Kommune gør opmærksom på, at selvom der er opfølgning tre måneder efter Martins bevilling, så ville de have oplyst sagen yderligere inden iværksættelse. Rådgiverne fremhæver, at det efter deres erfaring ikke er en god proces for borgeren at blive bevilget mange timers hjælp for derefter at få nedsat timeantallet eller få bevilget anden hjælp, når der er mulighed for at foretage en reel udmåling af borgers støttebehov i sit hjem og til aktiviteter uden for hjemmet.

Kriterier og hensyn i kommunernes sagsbehandling

I dette kapitel belyser vi, hvilke kriterier kommunerne lægger til grund for en bevilling af hjælp i sager efter servicelovens §§ 95 og 96. Vi belyser også, hvilke kriterier der er afgørende, når kommunerne giver afslag på en ansøgning om hjælp efter servicelovens §§ 95 og 96. I forbindelse med ovenstående vil vi beskrive, hvilke overvejelser kommunerne har, og hvilke hensyn de tager, når de træffer afgørelse om bevilling eller afslag ved ansøgninger om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96.

I slutningen af kapitlet beskriver vi to anonymiserede sagsforløb, som indeholder eksempler på, hvilke kriterier der har været afgørende for bevilling af hjælp i to konkrete sager efter servicelovens § 96. Udvalgte interviewkommuners perspektiver på de afgørende kriterier og aspekter af sagsforløbet i de to sager fremgår sammen med sagsforløbene.

Kapitlet bygger på gruppeinterview med rådgivere i fem kommuner, et gruppeinterview med repræsentanter fra udvalgte interesseorganisationer på handicapområdet samt en sagsgennemgang af 16 sager.

HOVEDPUNKTER I KAPITLET

- Kommunerne fortæller, at når de bevilger eller giver afslag på støtte efter servicelovens §§ 95 og 96, er deres afgørelse baseret på et samspil mellem forskellige kriterier og hensyn.
- Kommunerne giver støtte efter §§ 95 og 96 til borgere med et komplekst og omfattende behov for støtte. Kommunerne beskriver, at et omfattende behov for hjælp er, når en borger har brug for hjælp mange timer i døgnet, mens kompleksiteten i hjælpebehovet ofte opstår, når borgeren har behov for hjælp til mange og uforudsigelige opgaver i løbet af en dag.
- Rådgiverne fortæller, at de giver afslag på støtte, hvis borgerens behov kan dækkes efter andre bestemmelser. Det kan eksempelvis være, hvis borgerens behov ikke er så omfattende, at det ikke kan dækkes efter servicelovens § 83.

- Kommunerne fortæller, at borgerens aktivitetsniveau uden for hjemmet er et afgørende kriterie for bevilling af støtte efter servicelovens § 96.
- Kommunerne forklarer, at et svært element i udmålingen og visitationen er, at borgers ønske om ledsagelse til aktiviteter ikke altid stemmer overens med, hvad kommunen mener, at der bør udmåles til.
- Rådgiverne i kommunerne forklarer, at det kan være svært at vurdere, hvornår borgerens aktivitetsniveau uden for hjemmet er rimeligt. Kommunerne anvender statistikker over gennemsnitlige aktivitetsniveau for borgere i samme alder og familiesituation til at foretage denne vurdering.
- Rådgiverne fortæller, at de giver afslag på støtte efter servicelovens § 96 på baggrund af borgers aktivitetsniveau, når borgers aktiviteter uden for hjemmet kan dækkes af en ledsagerordning efter servicelovens § 97, og borgerens øvrige behov kan dækkes på anden vis.
- I alle fem kommuner fortæller rådgiverne, at et af de afgørende kriterier for, om borgere kan blive bevilget støtte efter servicelovens §§ 95 og 96 er, om borger kan fungere som arbejdsleder. Rådgiverne fortæller, at arbejdslederrollen er et stort ansvar, og at de i visitationen altid arbejder med borgers nuværende arbejdslederevne. I nogle tilfælde arbejder kommunerne med understøttelse af arbejdslederevnen ved eksempelvis bevilling af socialpædagogisk støtte i en begrænset periode.
- Evnen til at varetage rollen som arbejdsleder er et kriterie, som i flere tilfælde kan føre til afslag.

KRITERIER FOR HJÆLP EFTER §§ 95 ELLER 96

Vi har gennem gruppeinterview med sagsbehandlere i fem kommuner og en juridisk gennemgang af 16 sager efter enten §§ 95 eller 96 fået viden om, hvilke kriterier kommunerne lægger til grund for en bevilling af eller et afslag på hjælp efter § 95 om kontant tilskud eller § 96 om borgerstyret personlig assistance. Kriterierne præsenteres her i punktform og uddybes efterfølgende i hvert sit afsnit:

- Borgerens behov for hjælp
- Aktiviteter uden for hjemmet

- Borgerens arbejdslederevne

På baggrund af interviewene med kommunerne er det vigtigt at fremhæve, at der ofte vil være et samspil mellem de forskellige kriterier og hensyn, der leder kommunerne frem til deres afgørelse om hjælp. Flere kriterier vil ofte gøre sig gældende. Eksempelvis bliver en borger nødt til både at have et komplekst og sammensat behov for hjælp og være i stand til at varetage arbejdslederrollen ved en BPA-ordning eller en kontant tilskudsordning, hvor borger selv er tilskudsmodtager.

Borgerens behov for hjælp

I dette afsnit beskriver vi, hvilken betydning borgerens behov for hjælp har for interviewkommunernes overvejelser omkring at bevilge hjælp eller give afslag på hjælp efter §§ 95 eller 96.

Borgerens behov for hjælp er omfattende og/eller komplekst

Alle de kommuner, vi har interviewet, fortæller, at omfanget og kompleksiteten af hjælpebehovet hos en borger er afgørende for, om kommunerne overvejer at give hjælp efter §§ 95 eller 96. Kommunerne beskriver, at et omfattende behov for hjælp er, når en borger har brug for hjælp i mange timer i døgnet, mens kompleksiteten i hjælpebehovet ofte opstår, når borgeren har behov for hjælp til mange forskellige ting i løbet af en dag, og disse hjælpeopgaver er uforudsigelige.

Flere af kommunerne fortæller, at en borger, der har behov for hjælp mere end 20 timer om ugen, har ret til kontant tilskud efter servicelovens § 95, stk. 2. Rådgiverne i Fredericia Kommune beskriver, at borgere, der med stor hyppighed har brug for hjælp i hjemmet i løbet af en dag, ofte vil have et hjælpebehov over 20 timer om ugen og dermed et omfattende behov for hjælp. Det er derfor med denne type sager meningsfuldt at se på muligheden for at bevilge hjælp efter § 95.

Flere af kommunerne beskriver derudover, at hjælpebehovet hos en borger ofte bliver komplekst, når der er tale om mere end "almindelig" personlig og praktisk hjælp. Kommunerne fortæller, at det for de borgere, der både har et omfattende og meget komplekst hjælpebehov, kan være relevant, at bevilge hjælp efter servicelovens § 96.

Borgerens behov for hjælp kan ikke dækkes på anden vis

Alle de kommuner, vi har talt med, fortæller, at det er et afgørende kriterie for en bevilling af hjælp efter servicelovens §§ 95 eller 96, at borgerens behov for hjælp ikke kan dækkes på anden vis. Kommunerne beskriver, at de først undersøger om borgerens behov for hjælp kan dækkes efter andre bestemmelser i serviceloven. Det kan blandt andet være hjemme-

PERSONKREDSVURDERING VED SERVICELOVENS § 95, STK. 2

Ankestyrelsen bemærker, at en borger, hvis behov for personlig hjælp og pleje og hjælp til praktiske opgaver samt aflastning er mere end 20 timer ugentligt, har ret til en ordning med kontant tilskud, hvis borgeren kan varetage opgaven som arbejdsleder.

KOMPLEKST HJÆLPEBEHOV

”Det er når det særlige hjælpebehov ikke kan løses på anden vis” (Rådgiver, Horsens Kommune)

§§ 95 OG 96

Serviceovens § 95, stk. 1 og stk. 3 er undtagelsesbestemmelser. Serviceovens § 95, stk. 2 er en ret borgeren har, hvis borgeren opfylder betingelserne. Der er ikke tale om en undtagelsesbestemmelse.

Serviceovens § 96 er en ganske særlig støtte, som kommunen skal tilbyde til en borger, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde for denne ganske særlige støtte.

hjælp efter § 83, socialpædagogisk støtte efter § 85, ledsagelse efter § 97 eller en kombination af de forskellige bestemmelser. En rådgiver fra Horsens Kommune beskriver, at et særligt hjælpebehov kan betyde, at borgerens behov for hjælp ikke kan dækkes på anden vis:

”Det er når det særlige hjælpebehov ikke kan løses på anden vis, når det ikke er tilstrækkeligt med den hjælp, vi ellers kan give med hjemmepleje og ledsagerordning osv. Det er tit i de situationer, at borgerne godt kan ende i en § 96 ordning, hvis de også kan være arbejdsleder”. (Rådgiver, Horsens Kommune)

En rådgiver fra Fredericia Kommune beskriver kommunens tilgang som en tragt, hvor man først afdækker, om borgerens hjælpebehov eksempelvis kan dækkes med hjemmehjælp kombineret med ledsagelse. Hvis det ikke er muligt, begynder rådgiveren at undersøge, om der så skal bevilges hjælp efter §§ 95 eller 96. Aabenraa Kommune beskriver i tråd med dette §§ 95 og 96 som en slags undtagelsesbestemmelser, der bliver brugt, hvis de øvrige bestemmelser i serviceloven ikke slår til. I forlængelse heraf fortæller kommunerne, at én af årsagerne til, at de giver afslag på hjælp efter §§ 95 eller 96 er, at de i den enkelte sag vurderer, at borgerens hjælpebehov kan dækkes på anden vis. Rådgiverne fortæller, at det eksempelvis kan være, hvis støttebehovet kan løses med personlig og praktisk hjælp og pleje, ledsagelse, rehabiliteringsforløb, hjælpemidler, boligindretning eller botilbud.

Et af de forhold, der kan have betydning for, om borgerens behov for hjælp kan dækkes på anden vis, er, hvis hjælpebehovet – som tidligere nævnt – er omfattende og komplekst. Noget, der kan have betydning for, at hjælpebehovet er komplekst er, hvis borgerens behov for hjælp er uforudsigeligt. Dét uddyber vi i næste afsnit.

Hjælpebehovet er uforudsigeligt, og borgeren har behov for fleksibilitet

Næsten alle de kommuner, vi har talt med, fortæller, at et uforudsigeligt hjælpebehov hos en borger kan være medvirkende til, at man som rådgiver overvejer at bevilge hjælp efter §§ 95 eller 96. Et uforudsigeligt behov for hjælp opstår, når det ikke er muligt at forudsige, hvornår eller hvor ofte en borger har behov for hjælp i løbet af en dag. Et uforudsigeligt hjælpebehov betyder ifølge kommunerne, at man ikke ved hjælp af planlægning af eksempelvis hjælp efter serviceovens § 83 kan dække borgerens behov for hjælp. Det kan for eksempel være i situationer, hvor en borger skal have hjælp til toiletbesøg med korte mellemrum i løbet af en dag eller ved mange nødkald. Kommunerne fortæller i den sammenhæng, at

FLEKSIBEL HJÆLPERORD- NING

der er en grænse for, hvor ofte og hvor længe eksempelvis en hjemmehjælper kan køre ud og hjælpe en borger.

“Der, hvor borgeren har et behov for hjælp, der kræver at hjemmeplejen skal komme mere end hver anden time, der kommer det til at knibe med, at det hænger sammen”.
(Rådgiver, Viborg Kommune)

Næsten alle kommuner fortæller videre, at et uforudsigeligt hjælpebehov blandt andet gør, at borgeren kan have behov for en mere fleksibel hjælperordning som for eksempel § 96, hvor der i højere grad er en hjælper tilstede i borgerens umiddelbare nærhed. Nogle kommuner beskriver, at det for eksempel kan være borgere med Parkinsons sygdom eller sklerose, der kan have et både uforudsigeligt samt komplekst og omfattende hjælpebehov, og som derfor har brug for en hjælperordning med mere fleksibilitet.

En rådgiver fra Aabenraa Kommune beskriver her et eksempel med en borger, som har Parkinsons sygdom, og hvor få ting skal gå galt, før borgerens dagligdag ikke fungerer:

“For en borger, der har Parkinsons sygdom for eksempel, der skal kun en lille ting til, før at hans hverdag ikke fungerer. Bare dét at sugerøret får et lille drej, så må han vente på hjemmeplejen, før han kan få noget at drikke igen”.
(Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Det kan altså være i de tilfælde, hvor borgerens behov for hjælp ikke meningsfuldt kan løses på fastsatte tidspunkter af hjemmeplejen i løbet af en dag, at kommunerne overvejer at bevilge hjælp efter §§ 95 eller 96. En kommune udtrykker det sådan, at hjælp efter §§ 95 eller 96 blandt andet kan være relevant, når dækningen af en borgers hjælpebehov ikke passer ind i en køreliste hos hjemmeplejen, men er langt mere omfattende.

Samtidig fortæller nogle kommuner, at hjælp efter eksempelvis § 83 kan betyde, at borgeren bliver fastlåst i sit eget hjem uden mulighed for at komme ud i det omfang, som borgeren ønsker sig. En rådgiver i Fredericia Kommune fortæller:

“Det er den der kombination af, at borger bliver låst fuldstændig fast i hjemmet, hvis det skal være § 83 hjemme-hjælp [...]. Hvor der ikke er plads til at borger kan gøre andet, og hvor borger giver udtryk for at have lyst til at få et liv, hvor man ikke bare sad og ventede på, at der kom en hjemmehjælper ind ad døren”. (Rådgiver, Fredericia Kommune)

Vi vil senere i kapitlet uddybe, hvilken betydning aktiviteter uden for hjemmet har for kommunernes behandling af sager efter § 96.

INTERESSEORGANISATIONERNE OM BORGERES OMFATTENDE OG UFORUDSIGELIGE STØTTEBEHOV

I interviewet med interesseorganisationer fortæller en repræsentant fra Dansk Handicap Forbund, at hjælp efter §§ 95 eller 96 særligt er relevant for borgere med et omfattende og uforudsigeligt hjælpebehov:

“Altså hvis du møder et menneske i visitationen, som har et indgribende handicap med behov for hjælp til stort set alle dagligdagsfunktioner, så skal alle lamper blinke. Der er rigtig meget af det her, der er uforudsigeligt, hvor det er svært definerbart, ting der opstår i hverdagen; at klø sig på næsen, at rette på brillerne, alle ting tabes, alle de ting som er svære at sætte på formel” (Repræsentant, Dansk Handicap Forbund)

I de tilfælde, hvor en borger har et omfattende og uforudsigeligt hjælpebehov, er det ifølge LOBPA særdeles vigtigt, at borgeren har en fleksibel hjælperordning i form af borgerstyret personlig assistance.

BPA-ORDNING EFTER SERVICELOVENS § 96, STK. 3

Kommunalbestyrelsen kan i nogle tilfælde bevilge en BPA-ordning til borgere, der ikke er en del af personkredsen, hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at dette er den bedste mulighed for at sikre en helhedsorienteret og sammenhængende hjælp for borgeren.

Borgerens familie er et hensyn i kommunernes vurdering af støttebehovet

Nogle af de rådgivere, vi har talt med, fortæller, at ét af de hensyn, som kan spille ind i deres behandling af en ansøgning om hjælp efter §§ 95 eller 96, er et hensyn til borgerens familie. En rådgiver fra Fredericia Kommune beskriver, at det for eksempel kan være relevant at afdække, om der er nogle mindre børn i familien, der skal tages hensyn til, og om det kan fungere, at der eksempelvis kommer forskellige hjemmehjælpere i hjemmet flere gange om dagen.

Rådgivere i flere kommuner beskriver også, at det kan være relevant at give støtte til borgere med handicap, der også har små børn, fordi der er afgørende dele af forælderrollen, som borgeren har behov for hjælp til. I sådan en situation kan der være tale om en bevilling af en BPA-ordning efter servicelovens § 96, stk. 3. Disse forskellige hensyn er dog ikke nødvendigvis afgørende for, om borgeren kan få bevilget hjælp efter §§ 95 eller 96, men det er hensyn, som kan indgå i kommunens samlede vurdering af borgerens sag.

PRINCIPMEDDELSE 18-18 OM AKTIVITETSNI-VEAU

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. Dog kan en borgers aktivitetsniveau i det konkrete tilfælde være en del af vurderingen af, om borgeren har et behov, som gør det nødvendigt at yde en ganske særlig støtte som borgerstyret personlig assistance.

Når kommunen giver afslag på baggrund af borgerens behov for hjælp

Rådgiverne i alle fem kommuner fortæller, at når de giver afslag på støtte på baggrund af borgerens behov for hjælp, så handler det som udgangspunkt om, at borgerens støttebehov kan dækkes på anden vis. En rådgiver i Horsens Kommune uddyber dette:

"Afslagene gives primært, hvis det kan løses på anden vis. Ved afslagene, så er det fordi man ikke opfylder kriterierne i lovgivningen, og de principper og den praksis, der er. Vi løser det som regel på anden vis." (Rådgiver, Horsens Kommune)

I Odense Kommune fortæller rådgiverne, at det især handler om ansøgninger efter servicelovens § 95. Hvis borgerens behov ikke er for komplekst og kan dækkes efter servicelovens § 83, giver kommunen afslag:

Rådgiver: "Det er jo primært fordi, at vi kan løse det med andre ordninger, at vi ikke giver 95."

Rådgiver: "Og så er det jo også det der med, at måske er bevillingen rent faktisk ikke særlig stor, og som vi ser det, så kan hjemmeplejen sagtens komme ind og hjælpe, hvis det er til måltiderne, eller hvis det er til toiletbesøgene, eller lignende." (Odense Kommune).

Aktiviteter uden for hjemmet

I dette afsnit beskriver vi, hvilken betydning borgeres aktivitetsniveau og antal af aktiviteter uden for hjemmet har for bevilling af hjælp efter servicelovens § 96. Støtte til ledsagelse i forbindelse med aktiviteter uden for hjemmet kan ikke bevilges efter servicelovens § 95. Hvis borger er bevilget en kontant tilskudsordning, skal ledsagelse til aktiviteter uden for hjemmet dækkes gennem en ledsagerordning efter servicelovens § 97.

Aktiviteter uden for hjemmet er afgørende for hjælp

Alle fem interviewede kommuner fortæller, at aktiviteter uden for hjemmet er et afgørende hensyn i vurderingen af, om borgeren skal bevilges støtte efter servicelovens § 96. Horsens Kommune præciserer, at de kun ser det som et afgørende hensyn i sig selv, hvis der er tale om uddannelses- eller erhvervsaktiviteter. Kommunerne gør også opmærksom på, at et højt aktivitetsniveau i sig selv ikke betyder, at en borger er i målgruppen for en BPA-ordning.

"De andre betingelser skal jo være opfyldt, og så kigger vi jo på aktivitetsniveau bagefter, fordi det er ikke det hele. De

INDDRAGELSE AF FRITIDSAK- TIVITETER I VURDERINGEN

Ankestyrelsen gør opmærksom på, at behovet for hjælp og støtte i forbindelse med fritidsaktiviteter også skal inddrages i vurderingen af, om borgeren skal bevilges støtte efter servicelovens § 96.

FORSKELLIGE TY- PER AF AKTIVITE- TER

andre kategorier skal være opfyldt for, at du falder ind under § 96. Det er det her med, at det er et komplekst og sammensat behov, der ikke kan løses efter andre paragrafer, og så kigger vi på aktiviteten bagefter.” (Rådgiver, Viborg Kommune)

I Fredericia Kommune fortæller rådgiverne, at det er en konkret og individuel vurdering hos den enkelte borger, hvordan borgerens aktivitetsniveau spiller ind i forhold til borgerens støttebehov i hjemmet. I nogle tilfælde er det de udadrettede aktiviteter, der fylder mest, mens det i andre tilfælde er aktiviteterne i hjemmet, der fylder mest. I Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne, at de har haft en sag, hvor en borgers ansøgning om støtte efter § 96 udelukkende skyldtes aktiviteter uden for hjemmet. Rådgiverne har valgt at give afslag på denne ansøgning og i stedet henvise til ledsagerordning og andre frivillige tilbud.

I interviewet med Fredericia Kommune beskriver rådgiverne, at borgeres behov for støtte til aktiviteter uden for hjemmet skal overstige det almindelige ledsagelsesbehov på 15 timer om måneden, som man kan blive bevilget efter servicelovens § 97, før det kan være en udslagsgivende faktor i sig selv. Det kræver ifølge rådgiverne en vurdering af, hvor meget ledsagelse der kan bevilges til forskellige aktiviteter. I Horsens Kommune fortæller rådgiverne, at der også kan være særlige opmærksomhedspunkter i udmålingen til aktiviteter. Eksempelvis kan borger være selvhjulpen til aktiviteter i hjemmet, som borger har behov for støtte til uden for sit hjem.

Andre rådgivere nævner også et hensyn til at give borgere med en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne mulighed for at føre et liv, der er nogenlunde tilsvarende det liv, som andre mennesker på samme alder fører. Det gælder særligt unge borgere eller borgere, der stadig er på arbejdsmarkedet.

Blandt de fem interviewkommuner er der forskellige holdninger til, om alle typer af aktiviteter skal vurderes ens og indgå lige- ligt som hensyn til, at borgeren kan bevilges støtte efter servicelovens § 96. I Fredericia Kommune fortæller de, at borgere, der eksempelvis er politisk aktive og har bestyrelsesarbejde, har svært ved at klare sig med 15 timers ledsagelse om måneden og derfor kan have behov for en BPA-ordning, selvom støtten i hjemmet i sig selv godt kunne dækkes med hjælp efter servicelovens § 83. I flere kommuner beskriver rådgiverne, at et støttebehov til uddannelses- og erhvervsaktivitet er et hensyn, der betyder, at de begynder at tænke i støtte efter servicelovens § 96.

I Odense Kommune nævner rådgiverne tre kategorier af aktiviteter: (1) aktiviteter der går ud på at forbedre eller opretholde funktionsevne, (2) erhvervsaktivitet, uddannelse og politisk arbejde, (3) fornøjelser. De to første kategorier udmåler de altid tid til, hvis kan lade sig gøre i borgerens hverdag, mens de i højere grad vurderer fornøjelser i forhold til statistikker om den gennemsnitlige danskers fritidsaktiviteter. Dette er yderligere beskrevet længere nede i dette kapitel.

INTERESSEORGANISATIONERNE OM VURDERINGER AF FORSKELLIGE TYPER AF AKTIVITETER

En repræsentant fra Dansk Handicap Forbund kritiserer i interviewet med interesseorganisationer på handicapområdet, at aktiviteter uden for hjemmet bliver vurderet forskelligt i kommunernes sagsbehandling, og at det skaber en skævvridning blandt hvilke borgere, der kan få en BPA-ordning:

”Der er nogle aktiviteter, der er finere end andre. Hvis du har tillidshverv, hvis du er formand eller bestyrelsesmedlem, så kan du sagtens få udmålt hjælp. Men hvis du er hende, der godt kan lide en tur på bodega eller at spille billard eller har andre mere uformelle aktiviteter, så gælder det ikke lige så meget. Jeg har et medlem, som er førtidspensionist, og som blogger om teater, koncerter, film, og anmelder det. Det har hun ligesom bygget sit liv op omkring, men kommunen synes, at hun går for meget i biografen, hun går alt for meget i teater. Det er normalt som dansker at gå i biografen en gang om måneden. De har været inde og lave den her normalitetsvurdering, og så har de simpelthen udmålt timer ud fra den normalitetsvurdering. Så der er også de her værdiladninger i det, som jeg bestemt ikke synes hænger sammen med intentionerne med en BPA.” (Repræsentant, Dansk Handicap Forbund)

BORGERS ØNSKER TIL LEDSAGELSE VED AKTIVITETER

Rådgiverne i flere kommuner beskriver, at det ofte kan være svært at vurdere, hvornår borgerens ønsker til støtte af aktiviteter er rimelige. I Aabenraa Kommune beskriver rådgiverne, at de gerne vil understøtte, at borgerne er sociale og kommer ud af huset, men det kan være svært at finde det rette niveau, hvis borger ønsker flere udadrettede aktiviteter, end rådgiverne vurderer er almindeligt. Hvis der er tale om en progredi-

erende lidelse, sammenligner rådgiverne med borgerens aktivitetsniveau som det var, inden borgeren havde et støttebehov.

“Ledsagerdelen af BPA-ordningen, den synes jeg kan være svær. Hvad har du været vant til? Det er ikke sikkert, at vi ved, hvad de har været vant til, og nogle gange er det også andres behov. Nogle gange kan det også være mors behov, at de unge mennesker skal noget, nogle gange er det også samfundets behov: At det er vigtigt, at vi får en uddannelse. Det kan være super svært.” (Rådgiver, Aabenraa Kommune).

I både Viborg og Aabenraa Kommune peger de på sportsudøvelse som en aktivitet, der kan betyde, at borgeren kan få en ordning efter § 96. I Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at det dog kan være svært, hvis en borger eksempelvis er elitesportsudøver og har behov for en udmåling af timer til ledsagelse, som går ud over, hvad rådgiverne normalt ville udmåle til sportsudøvelse.

I Fredericia Kommune fortæller rådgiverne, at borgeres aktivitetsbehov eksempelvis skal handle om mere end et ledsagesbehov til biograf- og cafébesøg, som rådgiverne vurderer, at man ofte kan klare på 15 timer om måneden. Rådgiverne beskriver også, at de inddrager borgers situation og alder, når de vurderer, hvilke aktiviteter borgeren kan få udmålt timer til. Det kan eksempelvis være, at en borger på 20 år har behov for flere timer til biograf- og cafébesøg end 15 timer om måneden, fordi det stemmer overens med den livsperiode, borgeren er i.

RÅDGIVERNE OVERVEJER STØT- TEN HVIS BORGE- REN ER AKTIV

Rådgiverne i Odense Kommune fortæller, at de ofte overvejer støtte efter § 96, hvis borgeren har et aktivt liv.

“Det skal ikke være en borger, der har et meget roligt liv og er hjemme det meste af tiden, fordi så er det hjemmeplejen, der kan løse det, og så kan de også have en ledsagerordning. Jeg tænker, at det er nogen, der er aktive. Det kan være nogen, der er på arbejdsmarkedet, og det kan være unge mennesker, der er studerende.” (Rådgiver, Odense Kommune).

En rådgiver i Odense Kommune fortæller, at hun eksempelvis ikke i udgangspunktet tænker, at muligheden for en BPA-ordning efter servicelovens § 96 er tiltænkt ældre borgere, der lever rolige og forudsigelige liv.

INTERESSEORGANISATIONERNE OM KRITERIET OM ET HØJT AKTIVITETSNIVEAU

I interviewet med interesseorganisationer på handicapområdet, taler repræsentanterne om en udfordring i forbindelse med vurdering af aktiviteter uden for hjemmet som et kriterie for bevilling af en BPA-ordning. En repræsentant fra Muskelsvindfonden udtrykker, at der er udfordringer med, hvordan formuleringen om aktivitetsniveau i lovgivningen tolkes:

”Der er nogen formuleringer omkring aktivitetsniveau i loven. Det her med, at formuleringen om, at et særskilt eller et højt aktivitetsniveau, det ikke i sig selv er nok til at få en BPA-ordning. Det har vi jo altid forstået, og alle har sådan set forstået det som, at det er, at man er mere aktiv end alle mulige andre. Det er ikke begrundelsen for, at man så kan få en BPA-ordning, men nu bliver det brugt sådan, at aktivitetsniveau i sig selv ud af huset ikke er et argument for at få en BPA-ordning. Det betyder, at hvis man kan klare sig derhjemme med noget hjemmehjælp, så er der lukket for at få de her BPA-ordninger. Det er en skrækkelig omfortolkning af behovet her, fordi alle de mennesker, som vi har, som netop gerne vil have et liv - og hele formålet med BPA, som er at kunne opbygge og fastholde et aktivt liv - den har man savet af.” (Repræsentant, Muskelsvindfonden)

Repræsentanterne fra interesseorganisationerne kritiserer kommunernes praksis omkring vurdering af aktivitetsniveau. Repræsentanterne peger på, at kommunernes tolkning betyder, at borgere får at vide, at de må klare sig med 15 timer om måneden, hvis deres behov i hjemmet kan dækkes med støtte efter servicelovens § 83.

Perspektiverne fra interesseorganisationerne sætter fokus på de uoverensstemmelser, der kan opstå mellem borgeres ønske til ledsagede aktiviteter uden for hjemmet og kommunernes udmåling af dette i en BPA-ordning. Som tidligere nævnt peger rådgiverne i flere kommuner på, at det kan være svært at vurdere, hvornår borgeres ønsker om støtte til aktiviteter uden for hjemmet er rimelige. Dét uddyber vi i næste afsnit.

Borgernes ønske om aktiviteter svarer ikke til kommunens vurdering

Blandt de fem interviewkommuner går det igen, at et svært element i kommunernes udmålings- og visitationspraksis er, at borgers ønske om ledsagelse til aktiviteter ikke altid stemmer overens med, hvad kommunen mener, at der bør udmåles hjælp til.

I Fredericia Kommune fortæller rådgiverne, at de ofte møder en stor forventning til, hvad man gerne vil have udmålt hjælp til af aktiviteter uden for hjemmet. Rådgiverne beskriver, at det ofte er i samtalen med borgeren, at det er muligt at finde et rimeligt og reelt niveau for aktiviteter i borgerens hverdag.

Rådgiver: "Så vil man gerne i biografen, så vil man gerne til koncert, så vil man gerne det ene og det andet. Så spørger vi ind til: 'Er det virkelig hver dag du går i biografen? Træner du hver eneste dag?'"

Rådgiver: "Og hvis vi så siger, 'altså, hvis du både skal i biografen tre gange om ugen og du også skal alt muligt andet - altså, har du overskud til at skulle så mange ting på en dag, for jeg bliver selv helt træt af at skulle se på alt det, du gerne vil. Hvis vi så prøver og tage sådan en uge, så kan du ikke nå alle de ting.' Så er det med til, at man får forventningsafstemt. For jeg synes nogle gange, det lidt virker som om, at de tænker, 'men jeg er også tit i biografen, og jeg går også på cafe osv.'" (Rådgivere, Fredericia Kommune)

I Odense oplever rådgiverne også, at borgerne kan have høje forventninger til deres eget aktivitetsniveau, når de taler med deres sagsbehandlere om, hvad de har behov for støtte til i forbindelse med aktiviteter uden for hjemmet.

Udfordringerne med borgers ønsker til eget aktivitetsniveau betyder, at rådgiverne må vurdere, hvad der er rimeligt, og finde en balance i aktivitetsniveauet sammen med borgeren. Det belyser vi i næste afsnit.

Rådgiverne finder en balance i aktivitetsniveauet - selvom det er svært

Fredericia Kommune beskriver, at det er en svær opgave at vurdere og timeudmåle til aktiviteter uden for hjemmet. Det er det, fordi det er svært at vurdere på hvilket grundlag man kan sige, at et aktivitetsniveau er rimeligt.

I Horsens Kommune fortæller rådgiverne, at den primære metode til at vurdere og bestemme borgerens aktivitetsniveau er samtalen med borgeren. Det kan eksempelvis foregå ved hjemmebesøg.

ET SAMMENLIGNELIGT AKTIVITETSLEVELLIGT ER EN SVÆR VURDERING

BORGERS BESKRIVELSE ER UDGANGSPUNKTET FOR UDMÅLING TIL AKTIVITETER

”Vi tager udgangspunkt i det borgeren oplyser omkring sine aktiviteter. Det er klart, at hvis borgeren har rigtig mange aktiviteter, som måske ikke hænger sammen med døgnets timer, så vil vi tage en drøftelse med borgeren om, hvordan kan det være, og hvordan hænger det sammen.” (Rådgiver, Horsens Kommune)

Rådgiverne peger på, at det kan være udfordrende, når borgernes beskrivelse af aktiviteter overstiger, hvad rådgiverne vurderer er realistisk ud fra borgerens funktionsniveau. Dette er svært, fordi udgangspunktet for udmålingen til aktiviteter altid er borgerens beskrivelse af egne aktiviteter. Samtidig beskriver rådgiverne, at de skal vurdere, om borgerens beskrivelse er realistisk og sammenlignelig med andre personer i lignende livssituation. Rådgiverne understreger også, at det er et omfattende administrativt arbejde at få overblik over alle borgers aktiviteter på både dags-, uge-, måneds- og årsbasis og finde den rette timeudmåling for dette. Rådgiverne i Horsens Kommune peger også på, at der er mulighed for at udmåle puljetimer i ordninger efter §§ 95 og 96 for at skabe plads til uforudsete aktiviteter i borgerens bevilling.

I Fredericia Kommune beskriver rådgiverne, at udfordringen med at finde det rette niveau også handler om balancen imellem, at BPA-ordningen skal give mulighed for, at borgeren lever et så normalt liv som muligt, og samtidig skal det være realistisk. Rådgiverne kalder det også en skelnen imellem, hvad borger ønsker, og hvad borger faktisk har energi og kræfter til. De oplever, at borger kan miste overblikket over, hvad der egentlig er et realistisk aktivitetsniveau, og at det er en svær proces at finde denne balance i udmålingen og i samtalen med borgeren.

DET TAGER TID AT FINDE DET RETTE NIVEAU

I Horsens Kommune peger rådgiverne også på, at det afgørende element ikke er typen af aktiviteter, men hvorvidt borgers timeangivelse til aktiviteter forekommer realistisk. Rådgiverne i Horsens Kommune fortæller også, at de ofte finder frem til det rette niveau for aktiviteter ved en proces, hvor udmålingen til aktiviteter går frem og tilbage mellem borger og rådgiver. De beskriver, at det kan være en længere og udfordrende proces, der sigter efter at finde det rette niveau, hvor borgers aktiviteter er dækket, men hvor der ikke bliver overestimeret.

Rådgiverne i fire af kommunerne peger på, at det kan være kompliceret at vurdere, hvornår borgers ønsker til ledsagelse til aktiviteter uden for hjemmet er rimeligt og derfor kan indgå som kriterie for at få bevilget støtte efter servicelovens § 96. En rådgiver i Aabenraa beskriver, at det ikke er tydeligt, hvor

stort et aktivitetsbehov, kommunen kan forventes at støtte op om:

“Vi har haft et par sager, hvor vi tænker, hvornår blev en BPA egentlig til en ledsagerordning på speed? Hvor der ikke er andet end behov for ledsagelse til 10 aktiviteter. Der synes jeg nogle gange, det kan være lidt svært at lave den her rimelighedsvurdering. I forhold til hvor meget aktivitet går et gennemsnitligt menneske til? Jeg ved godt, at man så måske har meget mere fritid, fordi man ikke er på arbejdsmarkedet, men alligevel, hvor mange ting går et gennemsnitligt menneske til, og hvad er så rimeligt, at kommunen skal støtte op om?” (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Rådgiverne i de fire kommuner fortæller, at når de støder på disse udfordringer, er det nødvendigt at foretage en vurdering af, hvad der kan defineres som et rimeligt aktivitetsniveau. I Odense Kommune kalder rådgiverne det at finde balancen for, hvornår man kompenserer op til normalen uden at overkompensere. På tværs af alle fem kommuner beskriver de, at de sammenligner borgeres aktivitetsniveau med statistikker for at finde ud af, om borgerens aktivitetsniveau er sammenligneligt med borgere med samme alder og familiesituation. Det uddyber vi i næste afsnit.

Kommunerne bruger statistikker til at afgøre et sammenligneligt aktivitetsniveau

I alle fem kommuner, vi har interviewet til denne undersøgelse, fortæller rådgiverne, at de gør brug af statistikker i vurderingen af, hvor mange timer, der kan bevilges til borgeres aktiviteter. De beskriver, at de benytter statistikkerne til at undersøge, hvad det gennemsnitlige aktivitetsniveau er for danskere i samme aldersgruppe og familiesituation som borgeren, og derudfra vurderer, om borgerens beskrevne aktivitetsniveau kan bevilges. Kommunerne fortæller, at de bruger tal fra Danmarks Statistik, Rockwoolfonden og Bolius til dette arbejde.

“Danmarks Statistik er et meget godt redskab til vurderingen af, om det er realistisk, at man går i biografen 4 gange om ugen” (Rådgiver, Fredericia Kommune)

“Danmarks Statistik er et meget godt redskab til vurderingen af, om det er realistisk, at man går i biografen 4 gange om ugen. Fordi det kan godt være, du gerne vil det, men det gør normale mennesker jo ikke. De skal have mulighed for at føre et liv, der er sammenligneligt med andre. [...] Det er det der med, om det er rimeligt, det de spørger om” (Rådgiver, Fredericia Kommune)

I Viborg og Odense Kommune fortæller rådgiverne, at de sammenligner borgerens aktivitetsniveau med det gennemsnitlige niveau for borgere uden funktionsnedsættelse i samme alder og familiesituation. I Viborg Kommune beskriver rådgiverne, at

STATISTIKKER TIL AT VURDERE AKTIVITETSNI- VEAU

de sammenligner med statistikkerne for at sikre, at en BPA-ordning skaber mulighed for, at borgeren kan deltage i aktiviteter på lige fod med andre og ikke mere end andre borgere.

I Aabenraa Kommune har man også opbygget en udmålingspraksis, der inddrager statistikker for det gennemsnitlige aktivitetsniveau for borgere i samme aldersgruppe og livssituation. I kommunen er man i tvivl om denne praksis, og de afventer Ankestyrelsens vurdering af denne praksis:

”Nu har vi lavet tilgangen, hvor vi har fundet noget objektivt grundlag fra Rockwoolfonden om, hvad gennemsnitlige danskere i de her aldersgrupper går til, og hvor meget tid man bruger på forskellige ting. Så har vi prøvet på et objektivt grundlag at sige: ’Hvis man ellers var 45 år og ikke havde børn, hvor mange aktiviteter ville man så gå til’. Og så venter vi spændt på Ankestyrelsens holdning til den sag, men jeg synes, det er svært” (Rådgiver, Aabenraa Kommune).

ANKESTYRELSENS BEMÆRKNINGER TIL BRUG AF STATISTIKKER

Ankestyrelsen bemærker, at kommunen godt kan inddrage statistikker som en del af vurderingen, men at kommunen også skal foretage en konkret og individuel vurdering af borgers behov for ledsagelse og deltagelse i aktiviteter.

PERSPEKTIV FRA INTERESSEORGANISATIONER

Repræsentanterne fra danske interesseorganisationer på handicapområdet kritiserer i interviewet kommunernes normalitetsvurderinger af borgeres aktivitetsniveau ved en ansøgning om en BPA-ordning. Repræsentanterne påpeger, at man ikke kan sammenligne borgere med handicap med borger uden handicap.

”Hele den her normalitetssnak giver jo grundlæggende ikke mening ved BPA-udmålinger, fordi det er jo netop ikke normalt, at du har et handicap. Eksempelvis har vi en aktuel sag med en ung kvinde, som går til rigtig meget træning for at vedligeholde sit funktionsniveau. Så har kommunen lavet en form for merudgiftsvurdering, hvor de går ind og siger, at ifølge den her under-

søgelse bruger danskerne 2,5 time om ugen på træning. Så det er det, du kan få i din BPA-udmåling. Men hun går jo til træning meget mere netop fordi, at hun ikke er som alle andre. Hun har brug for ekstra træning, det er noget, der følger hendes funktionsnedsættelse. Det giver bare ikke mening. Og de ting, hun foretager sig tager længere tid på grund af hendes muskelsvind.” (Repræsentant, Muskelsvindfonden)

En repræsentant fra Dansk Handicap Forbund kritiserer også, at brugen af statistikker, som man benytter på merudgiftsområdet, er blevet en del af kommunernes udmålingspraksis i sager efter servicelovens § 96. Hun påpeger, at dette ikke er tanken i udmålingspraksissen ved en BPA-ordning.

Kommunerne savner vejledning ved udmåling til aktiviteter

Flere af rådgiverne i de interviewede kommuner bemærker, at vejledningen til hjælperordningerne efter §§ 95 og 96 er kompliceret, og at de i nogle tilfælde savner klarere retningslinjer i vejledningerne til bestemmelserne.

I Odense Kommune fortæller rådgiverne, at de særligt kan savne klarere vejledninger til bestemmelserne i forbindelse med udmåling af timer til aktiviteter uden for hjemmet:

”Det ville være rart med et vejledende serviceniveau netop omkring aktivitetstimer.” (Rådgiver, Odense Kommune)

”Det ville være rart med et vejledende serviceniveau netop omkring aktivitetstimer. Hvad vejleder man om, for eksempel til et ungt menneske, der studerer? Hvor mange aktivitetstimer vil der være der? Hvor mange aktivitetstimer er der, når du er pensionist? Altså jeg ville ønske, at der var nogle kategorier med det der med livsvilkår, så det ikke er os, der hver gang skal gå ind på Danmarks Statistik. Altså det kunne være rigtig rart for os at have nogle pejlemærker for, hvordan vi kunne blive hjulpet igennem det her.” (Rådgiver, Odense Kommune)

Når kommunen giver afslag på baggrund af aktivitetsniveauet

Som beskrevet i dette kapitel fortæller rådgiverne i kommunerne, at de giver afslag på støtte efter servicelovens § 96 på baggrund af borgers aktivitetsniveau, når borgers aktiviteter uden for hjemmet kan dækkes af en ledsagerordning efter servicelovens § 97, og borgerens øvrige behov kan dækkes på anden vis. Denne vurdering hænger sammen med kommunernes vurdering af det rimelige aktivitetsniveau, som vi har gennemgået ovenfor.

I Aabenraa Kommune har rådgiverne også givet afslag på en ansøgning om støtte efter servicelovens § 96, fordi borgeren udelukkende havde behov for støtte uden for hjemmet og ikke havde et støttebehov i hjemmet:

”Det er faktisk også ved § 96, hvor vi siger nej, hvis det er ren ledsagelse. Det er simpelthen ikke væsentligt nok, at man gerne vil have rigtig meget ledsagelse. Så henviser vi til en ledsagerordning sammen med andre løsninger i det frivillige for eksempel” (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Borgerens arbejdslederevne

I alle fem kommuner fortæller rådgiverne, at et af de afgørende kriterier for, om borgeren kan blive bevilget støtte efter servicelovens §§ 95 og 96 er, om borger kan fungere som arbejdsleder. Rådgiverne fortæller, at det er en betingelse for at blive bevilget hjælp efter servicelovens § 96, at borger har mulighed for at påtage sig arbejdslederansvaret. Ved støtte efter § 95 er det ligeledes et krav, medmindre borger bliver bevilget støtte efter § 95, stk. 3, hvor borgers nærtstående påtager sig ansvaret som tilskudsmodtager og derfor bliver arbejdsleder.

§

ARBEJDSLEDER

Det er efter servicelovens § 95, stk. 5, og § 96, stk. 2, en betingelse for tilskud til ansættelse af hjælper efter §§ 95 og 96, at modtageren af tilskuddet er i stand til at fungere som arbejdsleder for hjælperne.

Kravene til arbejdslederevne er mere udførligt beskrevet i en boks på side 49 i kapitel 3.

Som det fremgår i undersøgelsens kapitel 3 om indhentning af oplysninger og udmåling af timer, indhenter kommunerne oplysninger til vurdering af borgeres arbejdslederevne og vurderer på denne baggrund, om borger har mulighed for at blive bevilget støtte efter servicelovens §§ 95 og 96. Kommunerne indhenter ofte oplysninger på baggrund af samtaler med borger, oplysninger fra arbejdslederkurser og i nogle tilfælde neuropsykologiske test.

Det er et stort arbejde for borger at være arbejdsleder

Rådgiverne på tværs af de fem kommuner beskriver, at det er et stort ansvar for borgeren at påtage sig arbejdslederrollen. Rådgiverne i Aabenraa Kommune beskriver, at det blandt andet indebærer at have styr på det fysiske og psykiske arbejdsmiljø, planlægning af hverdagen og personaleansvaret. Rådgi-

BORGERS ARBEJDSLEDEREVNE ER AFGØRENDE

verne oplever, at når borgerne ansøger, er de ikke altid opmærksomme på det store ansvar, der følger af ordningerne. Derfor vejleder rådgiverne altid om omfanget af denne del af betingelsen for ordningen for at sørge for, at borgeren selv eller borgerens nærtstående er opmærksomme på det ansvar, som de påtager sig. I Aabenraa Kommune har de praksis for altid at sende borger eller nærtstående på arbejdslederkursus som en del af denne forberedelse.

Rådgiverne i flere kommuner fortæller, at arbejdslederevnen er et afgørende kriterie. Hvis rådgiverne vurderer, at borgeren ikke kan varetage rollen som arbejdsleder, afgør det, om borgeren kan bevilges støtte efter servicelovens § 96 uanset vurderingen af borgerens støttebehov. Hvis rådgiverne vurderer, at borgeren ikke har den tilstrækkelige arbejdslederevne, har borgeren ikke mulighed for støtte efter servicelovens § 96 eller § 95, medmindre en nærtstående kan påtage sig ansvaret i stedet for borger i en ordning efter § 95, stk. 3. Rådgiverne i de fem kommuner fortæller, at det ofte er borgere med kognitive funktionsnedsættelser, der har svært ved at varetage arbejdslederansvaret.

Alle fem kommuner fortæller, at hvis hverken borgeren selv eller en nærtstående til borger kan påtage sig arbejdslederansvaret, vil kommunerne sørge for at dække borgerens støttebehov på anden vis.

Kommunerne arbejder med borgernes nuværende arbejdslederevne

Flere af interviewkommunerne beskriver, at kriteriet om borgers arbejdslederevne ofte bliver særligt tydeligt ved overgangssager, hvor unge fylder 18 år og overgår til servicelovens voksenbestemmelser. I kommunerne fortæller rådgiverne, at det ikke er alle unge, der kan varetage rollen som arbejdsledere, og at det er forståeligt, fordi det er et stort ansvar for en ung på 18 år.

I Aabenraa Kommune beskriver rådgiverne, at det ved overgangssagerne ofte er arbejdslederevnen, der bliver det afgørende kriterie:

”Ofte når vi får dem ovre fra børneafdelingen, og vi skal i gang med § 96, så er det ikke så meget væsentlighedskriteriet omkring plejehovet, der bliver afgørende. Så bliver det arbejdslederevnen. Det er de to ben, vi hele tiden arbejder med i de her ordninger. Det er både væsentligheden i forhold til den her særligt tilrettelagte hjælp, der ligger i 95 og 96, og så er det arbejdslederevnen. Og vi har i hvert fald fokus på arbejdslederevnen, når det er overgangssager fra børneafdelingen. Nogle af sagerne er åbenlyse, og fordi du

ikke kan uddelegere den i 96, så tænker vi ikke 96, fordi det skal de unge mennesker selv kunne klare. Og tit er det unge mennesker, der har kognitive udfordringer.” (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Rådgiverne i Aabenraa Kommune fortæller, at det er et stort ansvar at skulle løfte arbejdslederrollen, og at det er uhen-sigtsmæssigt at give unge en BPA-ordning, hvis de ikke er i stand til at varetage denne rolle.

I både Aabenraa og Viborg Kommune oplever rådgiverne, at unge på 18 år ofte ikke er i stand til at varetage dette ansvar, og at de derfor falder uden for personkredsen for støtte efter servicelovens § 96. I Aabenraa Kommune pointerer de, at unge på 18 år godt kan varetage arbejdslederrollen direkte efter overgangen til voksenbestemmelserne, men de har endnu ikke set eksempler på det. I Odense Kommune beskriver rådgiverne også, at det er et stort ansvar at lægge over på den unge, hvis de ikke er selvstændige og modne nok til at varetage arbejdslederrollen.

I Odense og Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de bliver nødt til at vurdere den unges arbejdslederevne ud fra den nu-værende situation, men at den unge altid kan søge igen senere, hvis den unges situation ændrer sig. Kommunerne har dog nogle muligheder for at understøtte borgerens arbejdslederevne.

KOMMUNERNES AN- VENDELSE AF § 85 TIL OPLÆRING SOM ARBEJDSLEDER

Læs mere om kommunernes anvendelse af servicelovens § 85 til oplæring som arbejdsleder ved kontant tilskud og BPA-ordninger her:

<https://ast.dk/publikationer/ankestyrelsens-undersogelse-af-kontant-tilskud-til-ansættelse-af-hjaelpere-og-borgerstyret-personlig-assistance>

Kommunerne arbejder i nogle tilfælde med understøttelse og udvikling af arbejdslederevnen

I flere af kommunerne fortæller rådgiverne, at de i nogle tilfælde arbejder med understøttelse eller udvikling af borgeres arbejdslederevne. Det er især ved unge borgere, som overgår fra børnebestemmelserne, at rådgiverne benytter sig af denne mulighed, men i Viborg Kommune fortæller rådgiverne også, at det kan være borgere, som længe har modtaget personlig og praktisk hjælp fra hjemmeplejen og nu gerne vil klare deres ordning selv.

Flere af kommunerne har praksis for at bevilge borgeren socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 med det specifikke formål at arbejde med borgerens arbejdslederevne. Det kan blandt andet være ved at øve sig i at lægge en vagtplan.

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.

UNDERSTØTTELSE AF ARBEJDSLEDEREVNEN I EN BEGRÆNSET PERIODE

I Viborg Kommune understreger rådgiverne, at dette kun kan foregå i en begrænset periode, og det er med udgangspunktet at understøtte en arbejdslederevne, man har vurderet allerede er til stede. Hvis borger ikke har arbejdslederevnen, er det ikke den rette løsning at bevilge socialpædagogisk støtte. Rådgiverne forklarer, at det ikke kan være en permanent løsning med en bevilling af § 85 til at understøtte arbejdslederevnen. Det understøtter rådgiverne i Aabenraa Kommune:

"Vi kan godt sige, at borger får noget 85-støtte i en begrænset periode, der underbygger arbejdslederevnen, og så evaluerer vi om nogle måneder. Så skulle du gerne kunne selv efter det. Hvis man så ikke kan selv, så er det rigtig træls at være os, for så bliver vi nødt til at kigge på løsningen en gang til. Det er jo ikke fordi, at vi holder på ordningerne, men det er bare rigtig træls at have et ungt menneske, der går i gang med en ordning og får en hverdag, og så kommer vi et halvt år efter og siger, 'men du evnede ikke at være arbejdsleder, så vi lukker det hele igen.' Det er bare ikke godt for nogen, og slet ikke for borgerne. Det er også derfor, vi rigtig gerne vil være helt klar på de arbejdslederevner, inden vi sætter det her i værk." (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

I Fredericia og Viborg Kommune fortæller rådgiverne, at de også i nogle tilfælde sætter mål for unge om at arbejde med udvikling af arbejdslederevnen på de unges STU-forløb. Samtidig peger rådgiverne i Viborg og Odense Kommune på, at unge mennesker i nogle tilfælde kan få udviklet deres arbejdslederevne via ophold på Egmont højskolen, hvor der bliver fokuseret på BPA-ordninger og arbejdslederrollen.

ARBEJDSLEDER- EVNEN KAN UD- VIKLE SIG

I Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne, at arbejdslederevnen kan udvikle sig. De har oplevet, at en borger har fået afslag på støtte efter servicelovens § 96 på grund af manglende arbejdslederevne, men to år senere har gennemført et arbejdslederkursus og ansøgt om ordningen igen. Borgeren har nu fået tilkendt ordningen. Rådgiverne fortæller også, at hvis unge ved overgangen får afslag på en hjælperordning på baggrund af manglende arbejdslederansvar, så bliver de unge tilkendt anden støtte. I den situation har rådgiverne en løbende dialog med den unge om arbejdslederevnen ved opfølgning.

INTERESSEORGANISATIONERNE OM ARBEJDSLEDEREVNEVURDERINGEN SOM KRITERIE

I interviewene med interesseorganisationer på handicapområdet kritiserer repræsentanterne fra Dansk Handicap Forbund at kommunerne ikke arbejder med udvikling af borgeres arbejdslederevne.

"Før i tiden, der så man BPA-ordningen som en fantastisk mulighed for unge mennesker for at kunne leve et ungdomsliv, så man proppede det nærmest ned over hovedet på unge mennesker. Fra de fyldte 18 år, der skulle de være arbejdsgivere og arbejdsledere, og det kastede vi os jo ud i og klarede os mere eller mindre godt: learning by doing. Men i dag er det nærmest omvendt. Du fylder 18 år, og så er du nærmest ikke kompetent til at have en BPA. Fordi du ikke har arbejdslederevner. Nej, det har man ikke, når man er 18 år, men det skal man nok lære, ligesom man skal lære alt muligt andet her i livet. Så det er blevet vendt på hovedet." (Repræsentant, Dansk Handicap Forbund)

Samtidig kritiserer interesseorganisationerne, at kommunernes vurdering af, hvem der kan være arbejdsleder er for ensidig. Det drejer sig blandt andet om en generel vurdering af, at borgere med kognitive funktionsnedsættelser ikke kan være arbejdsledere, eller at borgere, der eksempelvis ikke har sprog, ikke kan være arbejdsleder.

Når kommunerne giver afslag på baggrund af borgerens arbejdslederevne

Rådgiverne i Aabenraa Kommune fortæller om en sag, hvor de har givet afslag på støtte efter servicelovens § 96, efter at de har afdækket borgerens arbejdslederevne ved en neuropsykologisk test:

“Jeg havde en borger som var beskrevet som ekstremt rigid i tankemønstret, og hvor man tænkte, det kan godt være svært, når man også har en lav IQ, at kunne løse daglige udfordringer med sine ansatte. Der fik vi en neuropsykologisk test. Hvis den var kommet positivt tilbage, havde jeg selvfølgelig taget næste skridt, men den understøttede, at det ikke var en løsning, vi skulle tilbyde det her unge menneske” (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Indhentning af oplysninger til afdækning af borgeres arbejdslederevne er yderligere beskrevet i kapitel 3.

EKSEMPEL PÅ UDMÅLING OG VISITATION

CASE 4: SAGSEKSEMPEL OM KASPER

Sagsforløbet om Kasper er et eksempel på en kommunes udmålings- og visitationspraksis i en sag, hvor borger søger om støtte efter både servicelovens §§ 95 og 96, efter han har modtaget støtte efter servicelovens §§ 83 og 97. Sagen om Kasper er et praktisk eksempel på en ansøgning om og bevilning af en kontant tilskudsordning efter servicelovens § 95. Sagen bliver ikke præsenteret for at vise et eksempel på korrekt juridisk sagsbehandling. Der kan være mangler i fremstillingen af sagen eller sagsakter, der ikke er sendt med.

Kommunen vurderer Kasper i forhold til begge bestemmelser og laver i sin afgørelse en personkredsvurdering i forhold til begge bestemmelser. Kommunen bevilger Kasper støtte efter servicelovens § 96. Han bliver vurderet som en del af personkredsen, fordi han har et omfattende og uforudsigeligt hjælpebehov. Sagseksemplet om Kasper illustrerer altså også en kommunes praksis med, hvilke kriterier der bliver afgørende for, om borgeren bliver bevilget støtte.

Sagsforløb om Kasper



KASPERS SITUATION

Kasper er i 40'erne og har medfødt cerebral parese. Han anvender kørestol. Kasper kan ikke gå og kan kun stå op i kort tid ad gangen.

Kasper bor alene, men får meget hjælp af pårørende i sin hverdag. Kasper modtager førtidspension. Han bruger i sine hverdage en del tid på frivilligt arbejde og dyrker motion flere gange om ugen.

Inden Kasper blev bevilget sin BPA-ordning efter servicelovens § 96, var han bevilget personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83 og havde derudover en ledsagerordning efter servicelovens § 97.

Kasper har oplevet, at hans ledsagerbehov ikke kunne dækkes med en ledsagerordning, og han har derfor fået hjælp af sin familie til ledsagelse. Kasper har brugt den tidligere bevilgede ledsagerordning til de aktiviteter, som han ikke havde lyst til, at hans familie skulle være en del af.



ANSØGNING OM STØTTE

Kasper ansøger om støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96 hos kommunen. Det gør han, fordi han oplever manglende fleksibilitet fra hjemmeplejen i forbindelse med den bevilgede personlige og praktiske hjælp, og også fordi han oplever et øget behov for hjælp.



SAGENS FORLØB

Omkring to måneder efter Kaspers ansøgning om støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96, afholder en rådgiver og en ergoterapeut en opstartssamtale hjemme hos Kasper. En bisidder fra Dansk handicap Forbund deltager også.

De efterfølgende måneder har kommunen telefonisk kontakt med Kasper af et par omgange for at indhente supplerende oplysninger og aftale et nyt møde. Kasper beskriver blandt andet sine aktiviteter uden for hjemmet. Kommunen indhenter også oplysninger fra hjemmeplejen og udarbejder en VUM. Voksenudredningsmetoden (VUM) er en metode til sagsbehandling på myndighedsområdet for voksne med handicap, psykiske vanskeligheder eller sociale problemer.⁵

⁵ Du kan læse mere om VUM på Socialstyrelsens hjemmeside: <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling/ny-voksenudredningsmetoden>

I de følgende måneder afholder kommunen to samtaler med Kasper i hans hjem, hvor rådgiver, ergoterapeut og bisidder også deltager. En af disse samtaler bliver betragtet som en partshøring og handler om at gennemgå de fremsendte oplysninger med Kasper. Til mødet gennemgår de kommunens udarbejdede VUM, hjemmeplejens beskrivelse af Kaspers hjælpebehov og en foreløbig timeudmåling. En anden samtale handler om at indhente oplysninger til personkredsvurderingen for § 96. Samme dag som samtalen om personkredsvurderingen sender kommunen et brev til Kasper om, at han bliver bevilget ekstra støtte fra hjemmeplejen og hjælpemidler på baggrund af samtalen.

En uge senere sender kommunen et brev til Kasper om, at hans ansøgning vil blive behandlet på visitationsmøde to uger senere.

Kort før visitationsmødet fremgår det af sagen, at kommunen udarbejder en faglig vurdering, der siger, at Kasper opfylder betingelserne for støtte efter både servicelovens §§ 95 og 96.

Lidt over seks måneder efter Kaspers ansøgning om hjælp efter servicelovens §§ 95 eller 96, bliver han bevilget en BPA-ordning efter servicelovens § 96. Kasper bliver informeret telefonisk og får efterfølgende tilsendt afgørelsen. Kommunen orienterer også Kasper om, at hans nuværende hjælp fortsætter, indtil han har fået etableret et hjælpeteam. To måneder efter bevillingen starter Kaspers BPA-ordning.



PERSONKREDSVURDERING

Kommunen vurderer, at Kasper både er i personkredsen for støtte efter §§ 95 og 96.

Fordi Kaspers behov for personlig og praktisk hjælp overstiger 20 timer om ugen, vurderer kommunen, at han er omfattet af servicelovens § 95.

Kommunen vurderer, at Kasper er i personkredsen for servicelovens § 96, fordi han har et stort behov for hjælp

til personlig pleje, praktiske opgaver og ledsagelse. Kommunen lægger afgørende vægt på, at Kasper har et uforudsigeligt hjælpebehov, hvor han har behov for hurtigt at kunne få hjælp. Han kan derfor ikke opnå den ønskede fleksibilitet i hverdagen med hjælp efter servicelovens § 83. Derudover lægger kommunen vægt på, at Kasper er meget aktiv i sin hverdag og har et stort behov for ledsagelse.

Kommunen vurderer, at Kasper ikke har psykiske eller kognitive udfordringer, og at han derfor kan varetage rollen som arbejdsleder. Det fremgår ikke af kommunens afgørelse, hvem der skal varetage arbejdsgiveransvaret.



UDMÅLING AF HJÆLP

Kasper bliver bevilget en BPA-ordning efter servicelovens § 96 med 77 timer og 30 minutter om ugen. Timerne er fordelt på

- 35 timer til personlig pleje og praktisk hjælp,
- 31 timer og 45 minutter til ledsagelse og
- 10 timer og 45 minutter til rummelighed.

Kommunen definerer rummelighed som mulighed for at aflønne medarbejdere højere i forhold til anciennitet og løbende lønregulering.

Ud over disse timer bliver Kasper også årligt bevilget 16 timer til at afholde personalemøder, 3 timer til at holde medarbejderudviklingssamtaler og 16 timer til oplæring af nye medarbejdere.

Kommunens begrundelse for udmåling af hjælp til de enkelte hjælpeopgaver bygger på kommunens faglige vurdering, der beskriver Kaspers funktionsnedsættelse og behov for hjælp. Den faglige vurdering beskriver, at Kasper har behov for hjælp til mange dagligdagsopgaver. Det handler blandt andet om hjælp til forflytninger, at løfte ting, madlavning og rengøring. Det fremgår også af vurderingen, at Kaspers funktionsniveau svinger fra dag til dag, og at han derfor har svært ved at forudsige, hvor god en dag det bliver, og hvor meget hjælp han har behov for. I vurderingen bliver der lagt vægt på, at Kasper

KVALITETSSTANDARDER

Kommunen henviser til kvalitetsstandarderne i forhold til tøjvask og afviger fra den i udmålingen af hjælp til opgaven. Kommunen henviser til sit serviceniveau ved udmåling af tid til oplæring, personalemøder, APV og MUS.

har et uforudsigeligt hjælpebehov, hvor han har behov for, at han hurtigt kan få hjælp. Den faglige vurdering indeholder også en gennemgang af minuttal for hjælpebehovet ved personlig pleje og praktisk hjælp.

Kommunens udmåling af hjælp bygger også på vurderingen af Kaspers ledsagerbehov, hvor der fremgår en udmåling af både ugentlige, månedlige og årlige aktiviteter med ledsagerbehov i dagstimerne, aktiviteter i aften-timerne og aktiviteter af hele dages eller hele weekenders varighed.

Kommunernes bemærkninger til sagen om Kasper

I forbindelse med sagen om Kasper har Fredericia og Horsens Kommune kommenteret på sagsforløbet.

I forbindelse med sagsforløbet om Kasper bemærker rådgiverne i Fredericia Kommune, at de undrer sig over, at kommunen i Kaspers sag foretager en vurdering af ham i forhold til personkredsen for en kontant tilskudsordning efter servicelovens § 95.

KOMMUNERNE UNDRER SIG OVER FLERE PER- SONKREDSVURDE- RINGER

Hverken rådgiverne i Horsens eller Fredericia Kommune kan genkende den praksis, at man vurderer borger efter begge bestemmelser, når borger på baggrund af sit aktivitetsniveau er i målgruppen for støtte efter servicelovens § 96.

"Det kan jeg ikke genkende, når der er denne her beskrivelse af ham, at han er udadvendt og har brug for ledsagelse, og at han oplever, at det ikke fungerer med § 83 og en ledsagerordning. Så tænker jeg, at så snakker vi ikke § 95." (Rådgiver, Fredericia Kommune)

"Hvis de søger om § 96 og er i målgruppen, så siger vi ikke, at du er også i målgruppen for § 95. Hvis de får et afslag, så er det jo begge dele, de får afslag på, men ved bevillingen ligger vi os fast på den hjælp, der bedst løser borgeren behov. Så at skrive i en afgørelse i bevillingen, at man er i målgruppen for begge dele, det har jeg ikke set, jeg har heller ikke selv gjort det." (Rådgiver, Horsens Kommune)

Rådgiverne i Fredericia Kommune bemærker også, at sagsbehandlingstiden på seks måneder er lang, og at de ikke kan genkende, at sagsbehandlingen bør tage så lang tid. I Fredericia Kommune arbejder rådgiverne på at have en sagsbehandlingstid på 4 uger.

MINUTIØS TIME- UDMÅLING VED § 96

I Fredericia Kommune har rådgiverne også svært ved at genkende praksis, hvor der bliver foretaget en minutiøs udmåling af støtte efter servicelovens § 96:

Rådgiver: "Jeg tænker ikke, at vi laver den der timeudmåling, som vi laver på for eksempel §§ 94 og 95. Den vil vi nok ikke lave på § 96, men den ligger da alligevel lidt i baghovedet i forhold til, hvor lang tid tager det."

Rådgiver: "Men vi vil ikke sige til borger 'du har 35 timer til personlig pleje, du har 31 og 45 minutter til ledsagelse', og vi vil slet ikke sige de har noget til rummelighed." (Fredericia Kommune)

Rådgiverne forklarer, at de ville specificere mere generelt over for borger, hvor mange timer der eksempelvis er blevet udmålt til aktiviteter på hverdage og i weekender eller i aftentimerne. I Horsens Kommune fortæller rådgiverne, at de ville foretage en lignende udmåling, der var defineret ud fra minuttal.

CASE 5: SAGSEKSEMPEL OM LOUISE

EKSEMPEL PÅ UD- MÅLING OG VISI- TATION

Sagen om Louise er et eksempel på en kommunes udmålings- og visitationspraksis i en sag, hvor borgeren har en progredierende lidelse, og hvor personkredsvurderingen af borgeren derfor ændrer sig. Sagsforløbet er samtidig et eksempel på en sag, hvor kommunen modtager sagen efter, at borgeren skifter bopælskommune. Sagen om Louise er et praktisk eksempel på en ansøgning om og bevilling af en kontant tilskudsordning efter servicelovens § 96. Sagen bliver ikke præsenteret for at vise et eksempel på korrekt juridisk sagsbehandling. Der kan være mangler i fremstillingen af sagen eller sagsakter, der ikke er sendt med.

Sagsforløbet viser, hvordan Louise først får afslag på støtte efter servicelovens § 96, men senere bliver tilkendt støtten i sin nye bopælskommune.

Sagsforløb om Louise



LOUISES SITUATION

Louise er i 30'erne og har hurtigt progredierende sklerose. Louises sygdom betyder, at hun har nedsat styrke i arme og ben, og at hun derfor har brug for hvile efter kort tids fysisk aktivitet. Louise har brug for støtte til de fleste dagligdagsopgaver. Det gælder blandt andet opgaver som at gå i bad, tage tøj på, lave mad og gøre rent.

Louise bor sammen med sin partner og børn. Hun har inden sin diagnosticering med sklerose haft fuldtidsarbejde, men arbejder efter sin diagnose ikke fuld tid længere.

Louise har hidtil modtaget anden hjælp efter serviceloven. Hun har blandt andet hjælpemidler efter servicelovens § 112 og modtager støtte til personlig pleje og praktisk hjælp efter servicelovens § 83. Hun får hjælp til blandt andet personlig pleje, madlavning, opvask og rengøring. Louise er også bevilget en ledsagerordning efter servicelovens § 97.



ANSØGNING OM STØTTE

Louise søger i første omgang om en BPA-ordning efter servicelovens § 96 efter vejledning fra Rehabiliterings-Center for Muskelsvind. Louises daværende kommune afviser hendes ansøgning med den begrundelse, at hun ikke har et massivt behov, der nødvendiggør en BPA-ordning.

Omkring et år senere søger Louise igen om en BPA-ordning efter servicelovens § 96. Louise søger om dette i forbindelse med, at hun skal flytte til en ny kommune. Louise søger forud for flytningen.



SAGENS FORLØB

Inden Louises første ansøgning om en BPA-ordning har kommunen været i kontakt med Louise. De har rådgivet hende i at planlægge sin hverdag efter hendes diagnose med sklerose. Ved Louises ansøgning om en BPA-ordning i den tidligere bopælskommune foretager kommunen et hjemmebesøg. Hjemmebesøget hænger også sammen med, at Louises sygdom er tiltaget, og at hun har besvær med at klare personlig pleje og praktiske opgaver. Omkring en måned senere får Louise afslag på sin ansøgning om en BPA-ordning, fordi kommunen vurderer, at Louise ikke har et massivt støttebehov. Kommunen udmåler 24 timers støtte om ugen efter servicelovens § 83, og derudover også ledsagelse efter servicelovens § 97. Louise

VEJLEDNING OM STØTTE EFTER § 95

Ud fra sagens akter kan Ankestyrelsen ikke se, om det ville have været relevant at vejlede om muligheden for kontant tilskudsordning efter § 95 i sagen om Louise. Ankestyrelsen gør opmærksom på, at kommunen som udgangspunkt bør vejlede borger om muligheden for støtte efter § 95, når borgers støttebehov bliver udmålt til over 20 timer om ugen, og borger samtidig søger om en hjælperordning.

GENBRUG AF OPLYSNINGER

Kommunen genbruger oplysninger fra den tidligere kommune i forbindelse med den midlertidige bevilling af støtte efter servicelovens § 83, men kommunen foretager sin egen vurdering af Louises funktionsniveau ved vurderingen af, om hun skal have en BPA-ordning. Louises sygdom er progredierende, og det er derfor svært at anvende tidligere oplysninger til den nye vurdering. Louises tidligere bopælskommune var også i gang med at vurdere hendes funktionsniveau igen.

klager over afgørelsen, og fem måneder efter Louises klage stadfæster Ankestyrelsen kommunens afgørelse om afslag på en BPA-ordning.

Da Louise omkring et halvt år senere søger om en BPA-ordning, denne gang i hendes kommende bopælskommune, kontakter kommunen Louises RehabiliteringsCenter for Muskelsvind for at få fremsendt relevante sagsakter.

Nogle dage efter ansøgningen informerer kommunen Louise om, at der ikke kan etableres en BPA-ordning, der starter ved Louises tilflytning til kommunen, men at hun vil modtage praktisk hjælp og personlig pleje efter servicelovens § 83, indtil kommunen kan behandle Louises ansøgning om en BPA-ordning.

Kommunen modtager akter fra RehabiliteringsCenter for Muskelsvind og Louises tidligere bopælskommune. Kommunens terapeut laver også en udredning af Louise. Kommunen sammenholder terapeutens vurdering af Louises støttebehov med oplysninger om Louises hidtidige hjælp efter servicelovens § 83 og vurderer hjælpebehovet. Kommunen informerer også Louise om kommunens serviceniveau for praktiske opgaver.

Kommunen holder et møde med Louise omkring tre uger efter hendes tilflytning til kommunen, hvor de taler med hende om hendes funktionsniveau, dagligdag og støttebehov. Kommunen beder i denne forbindelse også Louise om at udfylde et ugeskema, som hun kan udfylde i forhold til, hvor mange timer og hvornår på dagen hun har behov for hjælp.

Omkring en måned efter mødet med Louise, afholder kommunen et tværfagligt møde med RehabiliteringsCenter for Muskelsvind om Louises funktionsniveau. Nogle dage efter bliver Louise bevilget en BPA-ordning.



UDMÅLING AF HJÆLP

Louise bliver bevilget en BPA-ordning efter servicelovens § 96 med 70 aktive timer om ugen, 36 puljetimer om

INDDRAGELSE

Louise bliver inddraget i udmålingen af støtte af flere omgange ved hjemmebesøg. Louise bliver også inddraget i udmålingen ved udfyldelse af et ugeskema

KVALITETSSTANDARDER

Kommunen henviser til serviceniveauet i forbindelse med orientering om praktisk hjælp, men anvender ikke kvalitetsstandarden ved selve bevillingen af BPA-ordningen.

Den tidligere kommune henviser til kvalitetsstandard i forbindelse med afslag på BPA, hvor den afviser at behandle ansøgningen efter servicelovens § 96, stk. 3, hvor der bevilges BPA, selvom borger ikke er omfattet af personkredsen i stk. 1.

året til arbejdsmiljø og 30 puljetimer om året til introduktion og oplæring af nye medarbejdere. Louise bliver også bevilget 500 kr. om måneden til dækning af hjælperudgifter og 2.387 kr. om året til kurser.

De 70 aktive timer er fordelt med 10 timer om dagen, men der fremgår ikke en nærmere gennemgang af de bevilgede opgaver ud fra sagens akter.

Kommunen vurderer, at Louises behov ikke kan kompenseres ved andre hjælpeforanstaltninger på en hensigtsmæssig måde. Samtidig vurderer kommunen, at Louise kan varetage arbejdslederfunktionen, da hendes kognitive funktionsniveau ikke er påvirket af hendes sygdom.

Kommunen uddyber sin begrundelse for afgørelsen. Her lægger kommunen vægt på, at Louise har en betydeligt nedsat funktionsevne i kraft af sin progredierende sklerose. Det betyder, at kommunen vurderer, at Louise har behov for den ganske særlige støtte, som en BPA-ordning er. Kommunen lægger vægt på, at Louise har fortalt, at hun har behov for hjælp til al personlig pleje som eksempelvis toiletbesøg, bad og påklædning/afklædning samt alle praktiske opgaver som eksempelvis rengøring og madlavning. Samtidig lægger kommunen vægt på, at Louise fortæller, at hun tidligere har haft mange udadrettede aktiviteter som sport og deltagelse i sociale aktiviteter, og at det påvirker hende mentalt ikke at kunne deltage i dette. Et sidste hensyn, som kommunen lægger vægt på i bevillingen er, at der skal være en sammenhængende hjælp for at opretholde Louises erhvervsaktivitet.

Kommunen har ikke en nærmere beskrivelse af udmålingen i bevillingen af BPA-ordningen. Kommunen har anvendt Louises egne oplysninger til hjælpeopgaverne, men det fremgår ikke af sagens akter, hvordan kommunen er nået frem til de 70 timer.



LOUISES KLAGE

Louise klager over sit første afslag på en BPA-ordning, fordi hun mener, at hun har et massivt behov for støtte, selvom hendes daværende kommune vurderer, at dette

ikke er tilfældet. Louise fremhæver, at hun ikke er i stand til at åbne et køleskab og tage madvarer ud, og at det er svært for hende at klare egenomsorg. Derudover oplever Louise, at hun ikke har overskud til at være sammen med sin familie, fordi hendes energi går til at klare opgaver, som hun har brug for hjælp til. Louise har svært ved at strukturere hjælpen, fordi hun har børn, og hun oplever derfor et behov for mere fleksibel støtte.

Ankestyrelsen stadfæster kommunens afslag på en BPA-ordning til Louise. Ankestyrelsen bemærker dog i afgørelsen, at kommunen skal sørge for at følge op på den bevilgede hjælp og være særligt opmærksom på, om der sker ændringer i Louises funktionsniveau, når hun har en hastigt progredierende lidelse.

Louises tidligere bopælskommune begynder en vurdering af Louises sag på ny, da hun ansøger om en BPA-ordning igen i denne kommune i forbindelse med, at en ny funktionsevnevurdering peger på, at hendes funktionsevne er yderligere svækket. Kommunen når ikke at færdigbehandle denne ansøgning, før Louise flytter til sin nye kommune, men Louises tidligere kommune har vurderet en forøgelse i hjælpebehovet til 60 timer om ugen.

Kommunernes bemærkninger til sagen om Louise

I forbindelse med sagen om Louise har Odense og Aabenraa Kommune kommenteret på sagsforløbet.

I sagen om Louise er der ikke klare begrundelser for udmålingen af 70 timers støtte efter servicelovens § 96. I Odense Kommune kan rådgiverne ikke genkende, at den manglende begrundelse for timeudmålingen skulle hænge sammen med, at kommunen udmåler mere tid end nødvendigt, fordi Louises lidelse bliver værre, og timerne derfor snart vil være nødvendige. Rådgiverne i Odense Kommune påpeger, at de ville inddrage denne overvejelse ved opfølgning og formentlig iværksætte en hyppigere opfølgning, når borger har en hastigt progredierende lidelse.

Rådgiverne i både Odense og Aabenraa Kommune fortæller, at de, ligesom Louises første bopælskommune, ikke ville bevilge støtte til en borger, der endnu ikke var i personkredsen for bestemmelsen:

”Vi vil aldrig omfatte dem, før vi tænker, at det er nu. Vi har haft en for nylig, hvor vi tænker, at det er nok der, det ender, men det er ikke lige nu. Så aftaler vi opfølgning efter

KOMMUNER TAGER UDGANGSPUNKT I DET AKTUELLE BEHOV

nogle måneder for at se, hvor den ligger der, og måske igen et halvt år senere eller måske kortere tid.” (Rådgiver, Odense Kommune)

”Vi skal jo tage udgangspunkt i det aktuelle funktionsniveau, der er jo ingen af os, der kan se ud i fremtiden. Så må vi se den mulighed for hjælp, der passer bedst, og så kan det godt være at en BPA er det oplagte på et tidspunkt, men hvis det ikke er det i det aktuelle øjeblik, så er det ikke det, vi går med.” (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

Rådgiverne i begge kommuner peger på, at det i en sådan situation er afgørende, at borgeren bliver vejledt om, at hun skal søge igen, når hendes behov bliver større. I Aabenraa Kommune fortæller de, at de også skriver i deres afgørelser ved afslag, at hvis der sker ændringer i borgers støttebehov, så skal borger henvende sig igen. Kommunen benytter sig af en formulering udarbejdet af Ankestyrelsen.

I Odense Kommune beskriver rådgiverne også, at de i en sådan situation vil starte med at bevilge ledsagelse efter servicelovens § 97 og senere hen bygge ovenpå med flere bevillinger, inden borgeren er i personkredsen for støtte efter servicelovens § 96.

KOMMUNERNES PERSPEKTIV PÅ UDMÅLINGEN

I Odense Kommune undrer rådgiverne sig dog over, hvilken hjælp Louise får, mens hun er på arbejde ved sin første bevilling. Rådgiverne pointerer, at en udmåling af 24 timers støtte efter servicelovens § 83 også er et betydeligt behov for hjælp. I Aabenraa Kommune undrer rådgiverne sig over, at Louise har et behov for ledsagelse, men ikke har behov for støtte, når hun går på arbejde.

I Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne, at de ofte ser udmålinger på 70 timer om ugen ligesom i Louises sag. Det svarer til 10 timer om dagen, og rådgiverne beskriver, at det typisk er det omfang, der passer til pleje i løbet af en dag. I Aabenraa Kommune bemærker rådgiverne dog, at der er elementer i den samlede bevilling for Louise, som de ikke kan genkende sammenhængen i:

”Det er lidt oplagt, at hvis hun nu var tilknyttet arbejdsmarkedet, så lå der jo en vis pligt til at understøtte det. Men vi får jo også at vide, at hun er ikke på fuldtid, så det er jo ikke understøttelse af arbejdsmarkedet, som de 70 timer går op i. Man kan sige, at sagen er enormt uoplyst for nye øjne, fordi hvad er det, du har brug for pleje til - hvad er plejedelen. Det kan vi jo sådan set overhovedet ikke læse udover, at hun er træt, og det kan du jo ikke få pleje for. I forhold til det store aktivitetsniveau, hvis du er træt, skal du

**TEKNOLOGISKE
LØSNINGER KAN
OGSÅ IMØDE-
KOMME STØTTE-
BEHOV**

så ikke hvile dig i stedet for at gå til en masse ting? Det kan godt være, at hun har brug for ledsager, når hun er til noget, men vi skal jo ikke kompensere for træthed ligegyldigt hvad vi gør. Vi kan understøtte og kompensere for nogle helt praktiske ting i forhold til rengøring, hvis hun ikke kan overskue det, så hun kan bruge sine ressourcer på noget andet.” (Rådgiver, Aabenraa Kommune)

I Aabenraa Kommune taler rådgiverne om, at man i nogle sager kan finde teknologiske løsninger til borgeren, der betyder, at borgeren ikke har et lige så omfattende behov for hjælp til praktiske opgaver. Det kan rådgiverne ikke se er overvejet i sagen om Louise.

Rådgiverne i Odense Kommune savner ikke umiddelbart oplysningsgrundlag i sagen om Louise. De peger dog på, at det i forbindelse med forværringer ved en progredierende lidelse ville være relevant at indhente oplysninger fra sundhedsfaglige personer. I den forbindelse refererer rådgiverne til, at oplysninger fra især egen læge kan være af meget varierende karakter og nogle gange er en forlængelse af borgers ønske. Dette er også beskrevet i undersøgelsens kapitel 3 i afsnittet om indhentning af oplysninger fra sundhedspersoner. I Aabenraa Kommune kan rådgiverne ikke genkende en praksis, hvor udmålingen i så stort omfang bygger på borgers egne oplysninger.

Opfølgning i sager efter §§ 95 og 96

I dette kapitel belyser vi kommunernes praksis og overvejelser ved opfølgning på bevillinger efter servicelovens §§ 95 og 96. Undervejs i kapitlet beskriver vi kommunernes praksis og overvejelser ved opfølgning samt hvilke situationer, der kan betyde, at kommunerne foretager ændringer i borgers bevilling ved opfølgning. Vi belyser også kommunernes særlige opmærksomhedspunkter ved opfølgning, herunder særligt opfølgning på borgers arbejdslederevne.

Flere af de pointer og fokusområder, som rådgiverne i de fem interviewkommuner fremhæver i forbindelse med opfølgning er generelle pointer, der i flere sager også kan være relevante i kommunernes udmålings- og visitationspraksis ved nyansøgninger om støtte efter servicelovens §§ 95 og 96.

Kapitlet bygger på gruppeinterview med rådgivere i fem kommuner og et gruppeinterview med repræsentanter fra udvalgte interesseorganisationer på handicapområdet.

HOVEDPUNKTER I KAPITLET

- Rådgiverne i de interviewede kommuner fortæller, at de som udgangspunkt foretager årlige opfølgninger ved igangværende sager efter servicelovens §§ 95 og 96.
- Rådgiverne fortæller, at de centrale emner ved opfølgning med borgerne ofte er ændringer i borgerens støttebehov, økonomien i ordningen, borgerens arbejdslederevne og forhold i forbindelse med ansættelse af hjælpere.
- Kommunerne fortæller, at der er situationer, hvor de sætter støtten ned ved opfølgning. Det kan være, hvis borgerens behov for hjælp bliver mindre, fordi borgeren eksempelvis har børn, der er blevet ældre og mere selvhjulpne. Det kan også være, hvis borgerens aktivitetsniveau er blevet mindre.
- Kommunerne fortæller også, at der er situationer, hvor de sætter støtten op ved opfølgning. Det sker, hvis borgerens behov for hjælp eller aktivitetsniveau er blevet øget. Rådgiverne fortæller, at det kan ske på baggrund

af lidelser, der har progredieret, hvis borgerens boligforhold har ændret sig, eller borgeren har fået nye aktiviteter i sin hverdag.

- Kommunerne beskriver, at de har et særligt fokus på borgerens arbejdslederevne ved opfølgningen, og på hvorvidt borgeren lever op til sit ansvar som arbejdsleder. Ud over opfølgning på borgeres arbejdslederevne påpeger rådgivere i to af kommunerne også, de ikke har tilstrækkelige muligheder for at følge op på forhold, der vedrører rollen som arbejdsgiver og arbejdsmiljø i hjælperordningerne.

PRAKSIS OG OVERVEJELSER VED OPFØLGNING

Vi har under vores interview med sagsbehandlere fra fem forskellige kommuner spurgt ind til kommunernes praksis og overvejelser i forbindelse med opfølgning på sager efter §§ 95 og 96. Vi vil i dette afsnit beskrive, hvordan kommunerne foretager opfølgning og give eksempler på situationer, hvor kommunerne har ændret i støtten til en borger på baggrund af opfølgning i sagen.

OPFØLGNING

Kommunalbestyrelsen skal løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunalbestyrelsen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne. (Servicelovens § 148, stk. 2)

Kommunerne foretager som regel årlige opfølgninger

Af punkt 38 i Vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance fremgår det, at det kan være hensigtsmæssigt, at der ved igangsættelse af nye hjælperordninger efter servicelovens §§ 95 eller 96 aftales en opfølgning efter 3-6 måneder eller tidligere, hvis der er usikkerhed om udmålingen af hjælpen. Tilsvarende kan det ved progredierende lidelser, hvor hjælpebehovet meget hurtigt kan ændre sig, være hensigtsmæssigt at gennemføre opfølgning med kortere intervaller. Ved velfungerende ordninger, hvor hjælpebehovet er uændret fra år til år, eller hvor der er grund til at formode, at borgeren henvender sig af egen drift ved behov for ændringer, kan opfølgningen aftales med længere intervaller.

Flere af de kommuner, vi har talt med, beskriver i tråd hermed, at de i sager, hvor der er tale om nye ordninger, kommer ud til opfølgning hos borgeren efter tre måneders tid. Derudover fortæller alle kommunerne, at de foretager opfølgning i sager efter §§ 95 og 96 minimum en gang om året. I Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne dog, at de har haft svært ved at kunne nå at følge op årligt de seneste år, men at de i kommunen nu har genoptaget årlige opfølgninger. I Horsens Kommune fortæller rådgiverne, at de også oplever, at borgeren i

nogle tilfælde selv tager fat i kommunen og ønsker at få revurderet sin ordning.

I Horsens Kommune beskriver rådgiverne også, at dagsordenen for opfølgningen ofte handler om ændrede støttebehov, økonomien i ordningen, borgerens arbejdslederevne og eventuel sygdom blandt eller udskiftning af personale, hvis det er relevant. En rådgiver beskriver opfølgningssmødet med borgeren:

”Så tager vi ud og tager en snak med borgeren og finder ud af, hvad lå der i den sidste udmåling, og så gennemgår vi den meget minutiøst for at finde ud af, om der er noget, der har ændret sig. Vi har meget fokus på arbejdslederfunktionen og arbejdsmiljø, fordi det er tit dét, der volder problemer hos borgeren.” (Rådgiver, Horsens kommune)

OPFØLGNINGSMØDER ER NØDVENDIGE

Rådgiverne i Viborg Kommune fortæller, at selvom opfølgningssmøderne kan være lange og krævende, så er de nødvendige for at sikre, at borgeren får den rigtige støtte, og at ordningen fungerer i praksis:

”Opfølgningssmøderne trækker da også tænder ud. Altså det kan tage lang tid, men det er også bare nødvendigt [...] Og det er én ting at tale med en borger i telefonen, og noget andet at sidde derude og få en snak med dem. det giver noget helt andet. Så det er i hvert fald vigtigt.” (Rådgiver, Viborg kommune)

Rådgiverne fortæller, at det i nogle tilfælde kan være fint at foretage fysisk opfølgning hvert andet år og telefonisk opfølgning de andre år.

Alle kommunerne fortæller, at der er sager, hvor borgernes støttebehov er stort set uændrede fra år til år, og hvor der derfor ikke ændres i støtten på baggrund af opfølgning.

Der er situationer, hvor kommunerne foretager ændringer i støtten på baggrund af opfølgningen

De rådgivere, vi har talt med, fortæller, at de har erfaring med, at de i forbindelse med opfølgning på sager efter §§ 95 og 96 har ændret i borgerens støtte på baggrund af de oplysninger, som de har fået ved opfølgningen. Det handler både om sager, hvor støtten er blevet sat op, og sager, hvor støtten er blevet sat ned.

FORHOLD DER HAR BETYDNING FOR, AT STØTTEN NEDSÆTTES

Nogle af de forhold, som kommunerne nævner, der kan have betydning for, at de i forbindelse med opfølgning udmåler færre timer i en hjælperordning efter §§ 95 eller 96, er:

HENTE OG BRINGE BØRN KAN VÆRE PRAKTISK HJÆLP EFTER § 83 OG DERMED OGSÅ § 95

I principmeddelelse 75-16 fastslås det, at praktisk hjælp eller støtte til praktiske opgaver i hjemmet også omfatter hjælp til fx hjælp til at hente og bringe børn fra børnehaven. Det er derfor ikke den fysiske afgrænsning af hjemmet, der er afgørende for vurderingen af, om der er tale om en praktisk opgave, der ligger i hjemmet. Der skal være en naturlig sammenhæng mellem udførelsen af de praktiske opgaver i hjemmet og uden for hjemmet.

Det beror på en konkret vurdering af borgerens behov, om en opgave er en nødvendig praktisk opgave med tilknytning til hjemmet.

- Borgeren, som modtager støtte, er blevet bevilget støttetimer, fordi borger skal kunne deltage i aktiviteter med og kunne hjælpe sine børn. Borgerens børn er blevet ældre, og kan derfor klare flere opgaver selv – såsom at tage tøj på og smøre madpakke. Derfor har borgeren ikke i samme omfang behov for støtte til at hjælpe sine børn med eksempelvis praktiske opgaver.
- Rådgiverne bliver opmærksomme på, at borgerens aktivitetsniveau er blevet mindre, fordi borgeren bliver ældre og har mindre energi. Dette forhold gør sig kun gældende ved § 96.

I forlængelse af ovenstående beskriver rådgiverne i Odense Kommune også, at nogle borgere kan bevæge sig ud af personkredsen for en BPA-ordning i takt med, at de bliver ældre og deres aktivitetsniveau falder:

”Man kan jo godt have fået en BPA-ordning på et tidspunkt, hvor man var meget aktiv, men så bliver man ældre og aktivitetsniveauet daler. Selvom et højt aktivitetsniveau ikke er en betingelse for, at du har den her ordning, kan man måske godt gå ind og sige: ’Jamen, nu er du et andet sted i dit liv, hvor man tænker, at det faktisk ikke længere er nødvendigt for dig at have en BPA-ordning.’” (Rådgiver, Odense Kommune)

I Odense Kommune fortæller rådgiverne, at det er sjældent, at de i forbindelse med opfølgning frakender borgeren deres bevilling, men at det kan ske. I den forbindelse peger rådgiverne på, at det er svært at frakende en bevilling, som en borger har haft i mange år, selvom borgeren egentlig ikke længere er i personkredsen. En rådgiver fortæller, at det skyldes, at borgerne i de situationer har indrettet deres liv efter ordningen.

Nogle af de forhold, som kommunerne nævner kan have betydning for, at de i forbindelse med opfølgning udmåler flere timer i en hjælperordning efter §§ 95 eller 96, er:

- Borgeren har fået et øget aktivitetsniveau. Et eksempel kan være, at borgeren begynder til en ny fritidsaktivitet. Dette gælder kun for § 96.
- Borgeren har en progredierende sygdom, som udvikler sig, og derfor har borgeren fået et øget behov for hjælp.
- Borgerens boligsituation ændrer sig, og borgeren har eksempelvis ikke længere en samlever. Borgeren kan derved få behov for mere støtte i hjemmet, eksempelvis fordi en samlever hidtil har klaret en del af opgaverne i hjemmet. Det kan også være, at borgeren har haft hjemmeboende børn, som flytter hjemmefra, og som derfor ikke længere kan klare opgaver i hjemmet for borgeren.

- Borgeren, der modtager støtte, har børn, der, i forbindelse med at de bliver ældre, får nye behov for eksempelvis at blive fulgt til fritidsaktiviteter af borgeren. Det kan betyde, at borgerens støttebehov ændrer sig, og at kommunen udmåler flere timer til borgeren.

I Aabenraa Kommune fortæller rådgiverne, at de har haft en sag, hvor de i forbindelse med opfølgning ændrede en ungs bevilling fra en § 95, stk. 3, til en § 96, fordi den unge fik et øget behov for støtte til aktiviteter uden for hjemmet i forbindelse med, at den unge gerne ville starte på en uddannelse. Samtidig havde den ungs arbejdslederevne udviklet sig. Den unge blev derfor bevilget et arbejdslederkursus og socialpædagogisk støtte til at understøtte arbejdslederevnen i en begrænset periode.

BORGERNE KAN HAVE SVÆRT VED AT FORSTÅ OP- FØLGNINGEN

INTERESSEORGANISATIONERNE OM OPFØLGNING

I interviewet med repræsentanter fra interesseorganisationer på handicapområdet, påpeger repræsentanter fra Muskelsvindfonden og LOBPA, at de ser sager, hvor borgerne oplever manglende kommunikation fra rådgiverne omkring opfølgningen. Samtidig oplever borgerne, at det er svært at gennemskue, hvordan oplysninger fra opfølgningssmøder bliver brugt.

Muskelsvindfonden nævner et eksempel på en sag, hvor der blev foretaget opfølgning på en omfattende ordning efter § 96. De fortæller, at borgeren oplevede en fin dialog omkring sit støttebehov, og hvor han efterfølgende sender yderligere oplysninger på skrift omkring sit støttebehov. Borgeren hører derefter ikke mere fra sin rådgiver, før borgeren modtager en afgørelse, hvor han i stedet for sin nuværende ordning bliver bevilget hjemmehjælp og en ledsagerordning med samlet markant færre timer end i hans ordning efter servicelovens § 96.

Repræsentanterne påpeger også, at de møder borgere, der bliver utrygge i opfølgningssituationen, fordi rådgiveren ikke klart tilkendegiver, hvad spørgsmålene til opfølgningen handler om, og hvordan svarene indgår i rådgiverens vurdering af sagen.

Kommunerne har særligt fokus på arbejdslederevnen ved opfølgning

Alle fem kommuner fortæller, at de har særligt fokus på arbejdslederevnen ved opfølgning på ordninger efter §§ 95 og 96. I Viborg Kommune fortæller rådgiverne, der sidder med

SVÆRT AT VURDERE BORGERENS ARBEJDSLEDEREVNE

sager efter § 96, at de har udarbejdet en spørgeguide for at sikre, at de får spurgt detaljeret ind til de forskellige aspekter af, hvordan borgeren oplever at varetage arbejdsledersansvaret. For eksempel spørger de borgeren, om denne har afholdt MUS med de hjælpere, borgeren har ansat, og hvornår borgeren har gjort det.

Flere af kommunerne beskriver, at de oplever, at det kan være svært at vurdere borgerens evne til at være arbejdsleder. Kommunerne fortæller, at det blandt andet skyldes, at deres primære kilde til oplysninger om borgerens evne til at være arbejdsleder er borgeren selv. Flere kommuner fortæller, at de i nogle sager godt kan være i tvivl om, hvorvidt det er borgeren selv, der styrer ordningen, eller om det er borgerens samlever/ægtefælle eller hjælpere, der har været ansat i mange år, der varetager en del af arbejdslederopgaverne. I Odense Kommune beskriver rådgiverne, at de ikke reelt har mulighed for at undersøge dette, fordi de ikke har mulighed for at snakke med hjælperne uden borgerens samtykke. Det er ikke en del af kommunens opgave ved opfølgningen at tale med borgerens hjælpere, da der er tale om et ansættelsesforhold imellem borgeren og borgerens ansatte hjælpere.

I Horsens Kommune fortæller rådgiverne, at hvis de vurderer, at der er tegn på, at borgeren ikke selv varetager rollen som arbejdsleder, så følger de op på det. Det gør de blandt andet ved at gå i dialog med borgeren i forhold til, om borgeren får lavet arbejdsplaner, om der er procedurebeskrivelser og forflytningsvejledninger og ved at spørge ind til økonomien, sygdom blandt hjælperne og vikardækning. Hvis rådgiverne efter en sådan samtale stadig ikke er sikre på, at borgeren kan være arbejdsleder, så giver kommunen borgeren et arbejdslederkursus, og arbejder med, hvad der yderligere kan gøres for, at borgeren kan beholde sin hjælperordning. Rådgiverne i Horsens Kommune beskriver også, at det i forbindelse med opfølgning er vanskeligt at dokumentere, at borgeren ikke længere kan varetage arbejdslederrollen.

Rådgiverne i Viborg Kommune fortæller, at de ville være nødt til at få borgeren til at gennemgå en neuropsykologisk undersøgelse for at kunne vurdere, om borgeren stadig er i stand til at varetage arbejdslederevnen. Kommunen oplever dog, at det er svært at dokumentere, at der er brug for den neuropsykologiske vurdering i forbindelse med en opfølgning på borgerens bevilling.

Det er svært for kommunerne at følge op på arbejdsgiverforhold

I Horsens og Odense Kommune nævner rådgiverne, at de oplever, at de ikke har tilstrækkelige muligheder for at følge op

ARBEJDSGIVER- FORHOLD VED BPA-ORDNING

Af vejledningen om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance punkt 126 fremgår det, at det efter lov om arbejdsmiljø er arbejdsgiveren, der skal vurdere, om forholdene i det enkelte tilfælde er sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarlige.

på forhold, der vedrører rollen som arbejdsgiver og arbejdsmiljø i ordningerne. I begge kommuner nævner rådgiverne, at de har erfaring med enkelte ordninger, hvor de kan se, at arbejdstidsreglerne ikke overholdes. Rådgiverne beskriver dog, at de ikke har nogen handlemuligheder i forhold til at gøre noget ved problematikken, da det er arbejdsgiveren, der har ansvaret for, at loven overholdes. Arbejdsgiverrollen udfyldes enten af borgeren selv, en nærtstående, en forening eller en privat virksomhed.

Undersøgelsens metode

I dette kapitel beskriver vi de metoder, vi har brugt i undersøgelsen, og vores metodiske overvejelser. Undersøgelsen er baseret på følgende datakilder:

- En gennemgang af 16 sager fra otte kommuner
- Interview med rådgivere med erfaring med udmåling og visitation efter servicelovens §§ 95 og 96 i fem kommuner
- Interview med repræsentanter fra udvalgte interesseorganisationer på handicapområdet

SAGSGENNEMGANG

Vi har i undersøgelsen gennemgået 16 bevillingssager, hvor borgere har fået støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96.

Udvælgelse af kommuner til sagsgennemgang

Vi har via et udtræk fra Danmarks Statistik fået en oversigt over, hvilke kommuner der har flest aktive sager efter henholdsvis servicelovens §§ 95 og 96. På baggrund af dette udtræk har vi udvalgt otte kommuner. Fire af kommunerne er blandt de kommuner, som har flest aktive sager efter servicelovens § 95. De andre fire kommuner er blandt de kommuner, som har flest aktive sager efter servicelovens § 96. Samtidig har det været et krav, at de udvalgte kommuner mindst skulle have fem aktive sager på begge bestemmelser. Det er for at sikre, at der var grundlag for en sagsindkaldelse efter begge bestemmelser.

Der er blevet indkaldt sager Aabenraa, Fredericia, Aalborg, Aarhus, Vejle, Viborg, Horsens og Odense Kommune.

Vi er efter udvælgelsen af kommuner blevet opmærksomme på, at der har været en fejl i Danmarks Statistiks opgørelser over antal aktive bevillinger. Fejlen har betydet, at Fredericia Kommune har set ud til at have væsentligt flere aktive bevillinger af servicelovens § 95 i 4. kvartal 2020, end det reelt er tilfældet.

Baggrunden for denne udvælgelsesproces har været at få et indblik i udmålings- og visitationsprocesserne i de kommuner, der har mest erfaring med disse processer.

Indkaldelse af sager

I hver af de otte kommuner har vi indkaldt én sag efter servicelovens § 95 og én sag efter servicelovens § 96. Vi har indkaldt kommunernes seneste bevillinger på baggrund af en nyansøgning efter servicelovens §§ 95 og 96. Dette er for at sikre, at sagerne repræsenterer den nyeste praksis i kommunerne. Kommunerne måtte indsende påklagede sager, så længe sagen ikke var verserende hos Ankestyrelsen på tidspunktet for sagsindkaldelsen.

Gennemgang af sager

Alle indkaldte 16 sager er blevet gennemgået af jurister i Ankestyrelsen. Fokus har været på de enkelte sagsskridt i sagen, borgerinddragelse, personkredsvurdering, udmåling og visitation. Gennemgangen har ikke været en retlig vurdering med henblik på at vurdere lovmedholdeligheden af kommunernes praksis. I nogle tilfælde har Ankestyrelsen imidlertid haft bemærkninger til kommunernes praksis, som vi er blevet opmærksomme på i forbindelse med sagsgennemgangen. I disse tilfælde har vi gjort Det Kommunale Tilsyn opmærksom på sagerne.

Analytiske sagsforløb på baggrund af sagsgennemgangen

Fem af de gennemgåede sager er blevet lavet til analytiske sagsforløb, der figurerer i rapporten som eksempler på kommunernes udmålings- og visitationspraksis efter servicelovens §§ 95 og 96. Disse analytiske sagsforløb er blevet anonymiseret, så det ikke er muligt at genkende borgerne, som sagerne handler om. De fem analytiske sagsforløb er blevet udvalgt ud fra de 16 sager med henblik på at vise variationen i sagerne og inddrage eksempler på forskellige typer af sagsforløb og årsager til ansøgning.

De fem sager indeholder eksempler på blandt andet en ulykkesag, en overgangssag, en klagesag, en sag, hvor borger har en hurtigt progredierende lidelse, en sag, hvor borger har en psykisk funktionsnedsættelse, eksempler på borgere med og uden arbejdslederevne og eksempler på, at en nærtstående varetager rollen som tilskudsmodtager og arbejdsleder.

Fordi vi i sagsindkaldelsen fra de otte kommuner har haft fokus på at afdække kommunernes praksis i forhold til nyansøgninger i sagsgennemgangen, har vi ikke kunnet belyse praksis om opfølgning i de analytiske sagsforløb. Der indgår derfor ikke et sagseksempel i slutningen af kapitel 5 om kommunernes praksis ved opfølgning i sager efter §§ 95 og 96.

INTERVIEW MED KOMMUNER

Undersøgelsen bygger på gruppeinterview med rådgivere og visitatorer i fem kommuner. Rådgiverne og visitatorerne, der har deltaget i interviewene, har haft erfaring med udmåling og visitation efter servicelovens §§ 95 og 96. Hvis behandlingen af sager efter disse bestemmelser er organiseret sådan, at behandlingen foregår i forskellige afdelinger, har der været rådgivere eller visitatorer til stede fra begge afdelinger.

Udvælgelse af kommuner til interview

De fem kommuner, som er blevet udvalgt til interview, er blevet valgt ud fra de otte kommuner, der har deltaget i sagsindkaldelsen til undersøgelsen. Kommunerne er udvalgt således, at der både er interviewkommuner med et højt antal bevillingssager efter servicelovens § 95 og sager efter servicelovens § 96. En overvejelse i forbindelse med udvælgelsen af interviewkommuner har også været ikke at udvælge kommuner, som for nylig har deltaget i andre undersøgelser hos Ankestyrelsen inden for samme område. Dette er en overvejelse for ikke at overbelaste kommuner og rådgivere med deltagelse i Ankestyrelsens undersøgelser.

Interviewenes formål

Formålet med interviewene har været at få indblik i kommunens sagsbehandling - herunder overvejelser og hensyn, når de træffer afgørelse i sager, hvor der er søgt om støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96. Interviewene har haft til formål både at afdække sagsbehandlingen i sager, hvor der bliver bevilget og givet afslag på støtte efter servicelovens §§ 95 eller 96.

Inddragelse af sagsforløb i interview

I forbindelse med interview med kommunerne udarbejdede vi fem korte gengivelser af sagsforløbene. Disse fem sager re-præsenterede forskellige typiske sager i forbindelse med bevilling af støtte efter servicelovens §§ 95 og 96. De korte gengivelser fungerede som udgangspunkt for dele af interviewene. Rådgiverne fik tilsendt de korte gengivelser på forhånd, og til interviewet spurgte vi ind til, om de kunne genkende praksis i forbindelse med udmåling og visitation i disse sagstyper fra deres egen sagsbehandling. Alle sagsforløb er ikke blevet præsenteret i alle interview. Rådgiverne er blevet præsenteret for 2-3 korte gengivelser af sagseksemplerne i hvert interview.

Alle interview med kommuner er blevet afholdt fysisk hos kommunerne. Interviewene er blevet optaget og efterfølgende transskriberet og kodet.

INTERVIEW MED INTERESSEORGANISATIONER

Undersøgelsen bygger på et gruppeinterview med repræsentanter fra udvalgte interesseorganisationer på handicapområdet. De deltagende organisationer til gruppeinterviewet var:

- Muskelsvindfonden
- CP Danmark
- Dansk Handicap Forbund
- LOBPA

Formålet med interviewet var at få viden om kommunernes udmålings- og visitationspraksis fra et borgerorienteret perspektiv. Dette blev belyst gennem interviewet med organisationerne, da de varetager borgere med funktionsnedsættelsers interesser.

Repræsentanterne udtaler sig på baggrund af deres erfaringer med rådgiverfunktionen og generelle erfaringer fra deres organisationer. Det er relevant at bemærke, at repræsentanterne fra interesseorganisationerne ofte er involveret i rådgivning af borgere i sager, hvor der er et udfordret samarbejde mellem borger og kommune.

Interviewet blev afholdt fysisk i Ankestyrelsen. Interviewet er blevet optaget og efterfølgende transskriberet og kodet.