



Bruttokatalog over problemstillinger ved hjælperordningerne efter servicelovens §§ 95 og 96 samt løsningsmuligheder

Indledning

I det følgende notat præsenteres resultatet af Social- og Ældreministeriets interne arbejde i form af et bruttokatalog over problemstillinger med servicelovens hjælperordninger efter §§ 95 og 96, som organisationerne på området har rejst, samt vurdering af løsningsmuligheder.

Det bemærkes, at ministeriet ikke er i besiddelse af oplysninger, der kan afdække omfanget af hovedparten af de problemstillinger, som præsenteres i indeværende bruttokatalog, herunder spørgsmålet om hvorvidt problemstillingerne udgør en generel tendens. Det skyldes, at der generelt er et begrænset data- og vidensgrundlag på området (jf. pkt. 10).

Løsningsmulighederne vil således være mulige løsninger på problemstillinger, som ministeriet ikke kan fastslå omfanget af.

Med finanslovsaftalen for 2022 er der afsat 15 mio. kr. i 2022 og 30 mio. kr. årligt i 2023 og frem til at indskrænke kommunernes mulighed for udmåling af rådighedstimer, jf. pkt. 2. Dermed vil borgere med en hjælperordning få flere aktive hjælpetimer. Den konkrete model skal drøftes med aftalepartierne, og udmøntningen aftales med KL.

Hjælperordningernes formål

Det overordnede formål med servicelovens hjælperordninger er at skabe grundlag for fleksible hjælperordninger, der tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelse, så borgeren kan fastholde eller opbygge et selvstændigt liv.

I kraft af at hjælpen skal udmåles med det formål for øje, at borgeren skal have mulighed for at leve et selvstændigt liv, og ved at de samme hjælpere udfører al hjælp i ordningen, opnås der en fleksibilitet i ordningerne. Ved at borgeren selv kan ansætte sine hjælpere, som potentielt kan være ansat hos borgeren i flere år, skabes der en tryghed og kvalitet i hjælpen, bl.a. da hjælperen opnår indgående kendskab til borgerens hjælpebehov. Servicelovens hjælperordninger er helt særlige ordninger, da de bl.a. giver borgerne mulighed for selv at styre hjælpen.

En borger over 18 år med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan tildeles en ordning efter servicelovens § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere eller § 96 om borgerstyret personlig assistance (BPA). For begge ordninger gælder, at de borgere, der har ordningerne, har et massivt hjælpebehov i dagligdagen, dette på grund af fysisk, psykisk eller kognitiv funktionsnedsættelse, eller en kombination heraf. Der er tale om to forskellige hjælperordninger, som dækker forskellige behov, og hvortil der er knyttet forskellige betingelser. Men det overordnede formål med begge ordninger er det samme – nemlig at skabe grundlag for fleksible hjælperordninger, der tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelse, så borgeren kan fastholde eller opbygge et selvstændigt liv.

Sagsnr.
2021 - 2063

Doknr.
394140

Dato
10-01-2022



Indholdsfortegnelse

1.	Fald i tilgangen til hjælperordningerne	3
1.1	Beskrivelse af problemstilling	3
1.1.1	Antal modtagere og udvikling	3
1.1.2	Tilgang og afgang af modtagere	4
1.1.3	Udgifter til ordningerne	5
1.1.4	Udviklingen i enhedsudgifter	6
1.1.5	Realitetsbehandlede sager.....	8
1.2	Løsningsmulighed	8
2.	Stigning i anvendelsen af rådighedstimer.....	9
2.1	Beskrivelse af problemstilling	9
2.2	Løsningsmuligheder	9
3.	Sundhedsydelse modregnes som hjælpertimer	10
3.1	Beskrivelse af problemstilling	10
3.2	Løsningsmuligheder	11
4.	Udfordringer ved medtagelse af hjælpere under indlæggelse eller behandling på sygehus	12
4.1	Beskrivelse af problemstilling	12
4.2	Løsningsmuligheder	13
5.	Borgere oplever ikke at kunne vælge den samme person til at være hvh. både ledsager og hjælper	14
5.1	Beskrivelse af problemstilling	14
5.2	Løsningsmulighed	14
6.	Borgere oplever, at en § 95-ordning er mindre fleksibel end en § 96- ordning	14
6.1	Beskrivelse af problemstilling	14
6.2	Løsningsmulighed	15
7.	Manglende udmåling af tilskud til dækning af overenskomstmæssig hjelperløn	16
7.1	Beskrivelse af problemstilling	16
7.2	Løsningsmulighed	17
8.	Mistanke om snyd med ordningerne	17
8.1	Beskrivelse af problemstilling	17
8.2	Løsningsmulighed	18
9.	For lav udmåling af tilskud til dækning af administrationsbidrag	18
9.1	Beskrivelse af problemstilling	18
9.2	Løsningsmulighed	19
10.	Mangelfuldt kendskab til omfanget af problemstillingerne, der er rejst af organisationerne på området	19
10.1	Beskrivelse af problemstilling	19
10.2	Løsningsmuligheder	20



1. Fald i tilgangen til hjælperordningerne

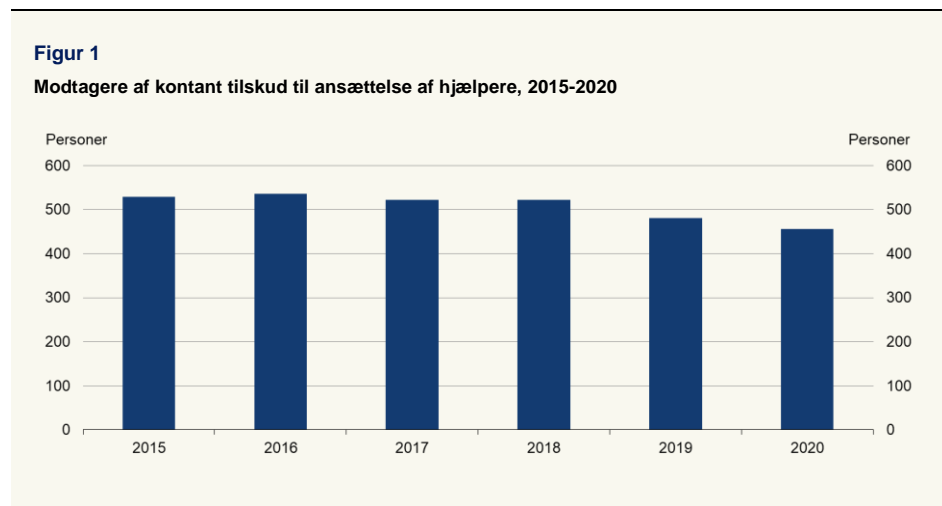
1.1 Beskrivelse af problemstilling

Enkeltsager i pressen har sat fokus på, at borgere oplever, at det er blevet sværere end tidligere at få bevilget en hjælperordning – særligt en hjælperordning efter § 96 om Borgerstyret Personlig Assistance (BPA). Senest blev der i forespørgselsdebatten om servicelovens hjælperordninger, F 43, afholdt den 1. juni 2021, sat fokus på denne problemstilling.

1.1.1 Antal modtagere og udvikling

Social- og Ældreministeriets tal viser, at der er lidt færre modtagere af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere i 2020 end i 2015. Antallet af modtagere af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere har været nogenlunde konstant i perioden fra 2015 til 2017 og er dernæst faldet fra 2018 til 2020. Det absolutte antal personer er dog lavt, og der knytter sig usikkerheder til opgørelsen, blandt andet fordi den er baseret på 63 kommuner og opregnet til landsplan. Udviklingen skal derfor også tages med forbehold.

Mens ca. 530 personer på landsplan modtog kontant tilskud til ansættelse af hjælpere i 2015, var det ca. 460 personer i 2020, jf. figur 1.



Anm.: 18 år og derover ultimo året. Kontant tilskud til ansættelse af hjælpere omfatter servicelovens § 95. Opgørelsen er baseret på indberetninger fra 63 kommuner til Danmarks Statistiks register Handicap og udsatte voksne (version september 2021). Der er opregnet til landsplan. Se i øvrigt boks 1 for nærmere om metoden og usikkerheder.

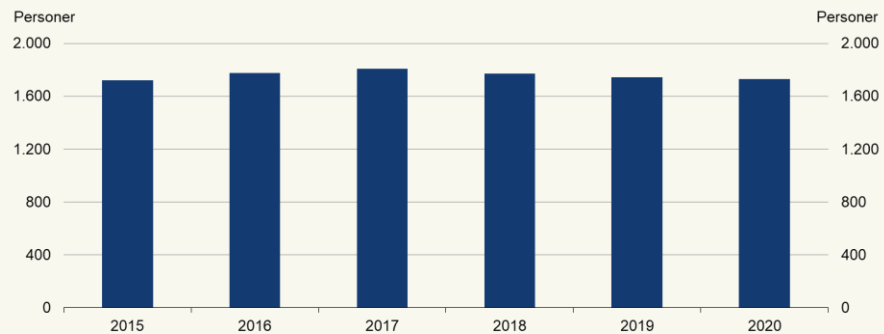
Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

For borgerstyret personlig assistance er antallet af personer, der har modtaget hjælp og støtte inden for ordningen næsten det samme i 2020 som i 2015. Udviklingen dækker over, at der først er sket en stigning fra 2015 til 2017, hvorefter der er sket et fald frem mod 2020. Hvor der var ca. 1.720 modtagere af borgerstyret personlig assistance på landsplan i 2015, var der 1.730 i 2020, jf. figur 2.



Figur 2

Modtagere af borgerstyret personlig assistance, 2015-2020



Anm.: 18 år og derover ultimo året. Borgerstyret personlig assistance omfatter servicelovens § 96. Opgørelsen er baseret på indberetninger fra 63 kommuner til Danmarks Statistiks register Handicap og udsatte voksne (version september 2021). Der er opregnet til landsplan. Se i øvrigt boks 1 for nærmere om metoden og usikkerheder. Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

For begge ordninger ser man, at antallet af modtagere har været faldende fra omkring 2017-2018 og frem mod 2020, som er seneste år med data.

I næste afsnit belyses det, hvorvidt udviklingen i antallet af modtagere de seneste år skyldes udviklingen i tilgangen eller afgangen fra ordningerne, eller en kombination heraf.

1.1.2 Tilgang og afgang af modtagere

Der knytter sig forbehold til opgørelserne af tilgang og afgang, da det absolutte antal af personer i henholdsvis tilgang og afgang er lavt. Metoden og forbehold ved opgørelserne er uddybet i boks 1 nedenfor.

De senere års fald i antallet af modtagere af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere skal ses i lyset af, at tilgangen af nye modtagere i 2019 og 2020 har været lavere end i perioden 2016-2018, mens afgangen siden 2017 har været nogenlunde konstant. I 2020 var der en tilgang på 40 personer og en afgang på 70 personer, jf. tabel 1.

Tabel 1

Tilgang, afgang og nettotilgang af modtagere af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
-----Antal personer -----					
Tilgang	60	60	70	40	40
Afgang	50	70	70	80	70
Nettotilgang	10	-10	0	-40	-30

Anm.: 18 år og derover ultimo året. Kontant tilskud til ansættelse af hjælpere omfatter servicelovens § 95. Opgørelsen er baseret på indberetninger fra 63 kommuner til Danmarks Statistiks register Handicap og udsatte voksne (version september 2021). Der er opregnet til landsplan og afrundet til nærmeste 10. Se i øvrigt boks 1 for nærmere om metoden og usikkerheder. Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

For borgerstyret personlig assistance er der samlet set en tendens til, at tilgangen er faldet, og afgangen er steget i perioden 2016-2020.

Det skal dog i den forbindelse nævnes, at der i starten af perioden var en positiv nettotilgang, idet tilgangen var højere end afgangen i 2016 og 2017. Fra 2017 vender dette, idet tilgangen falder, og afgangen stiger. Frem mod 2020 ser det dog ud til, at afgangen igen bliver lidt mindre, og at faldet i antal modtagere derfor også reduceres.



I 2020 var der er en tilgang på 70 og en afgang på 90 personer, jf. tabel 2. På grund af afrunding vil tilgang fratrukket afgang ikke alle steder være lig nettotilgangen i tabellen.

Tabel 2

Tilgang, afgang og nettotilgang af modtagere af borgerstyret personlig assistance, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
-----Antal personer-----					
Tilgang	120	130	70	80	70
Afgang	70	100	110	100	90
Nettotilgang	50	30	-40	-30	-10

Anm.: 18 år og derover ultimo året. Borgerstyret personlig assistance (BPA) omfatter servicelovens § 96. Opgørelsen er baseret på indberetninger fra 63 kommuner til Danmarks Statistiks register Handicap og udsatte voksne (version september 2021). Der er opregnet til landsplan og afrundet til nærmeste 10. På grund af afrunding vil tilgang minus afgang ikke alle steder være lig nettotilgang i tabellen. Se i øvrigt boks 1 for nærmere om metoden og usikkerheder.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

For begge ordninger ser man altså et fald i tilgangen til ordningerne, mens afgangen ikke viser helt den samme tendens på tværs af de to ordninger.

Afgangen af personer i et år er opgjort som personer, der var omfattet af ordningerne året før, men ikke i året. Det kan være borgere, der er afgået ved døden, borgere som ikke længere har behov for en ordning, borgere der er flyttet på plejehjem mv. Data indeholder ikke oplysninger om frakendelser. Boks 1 uddyber metoden bag opgørelserne.

Boks 1

Metode til opgørelse af tilgang og afgang

Det er på baggrund af Danmarks Statistiks register Handicap og udsatte voksne ikke direkte muligt at opgøre antal tildelte og ophørte ordninger. Men det er muligt analytisk at opgøre, hvor mange personer der tilgår og afgår mellem forskellige år.

Tilgangen er opgjort som personer, der var omfattet af ordningerne i året, men ikke i året før. Afgangen er omvendt opgjort som personer, der var omfattet af ordningerne året før, men ikke i året. På baggrund af tilgangen og afgang kan man opgøre nettotilgangen, der udtrykker hvad tilgangen er, når man har fratrukket afgang.

Der knytter sig usikkerheder til opgørelsen, da antallet af personer i henholdsvis tilgang og afgang er meget lavt, og da resultaterne er baseret på indberetninger fra 63 kommuner og opregnet fra til landsplan. Antallet af personer er af samme grund afrundet til nærmeste 10.

1.1.3 Udgifter til ordningerne

Udgifterne til kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance kan opgøres på baggrund af kommunernes regnskaber, der indberettes årligt til Danmarks Statistik. Det seneste år med regnskabstal er 2020.

Udgifterne til kontant tilskud til ansættelse af hjælpere er faldet fra 418 mio. kr. i 2015 til 321 mio. kr. i 2020, hvorimod udgifterne til borgerstyret personlig assistance er steget fra 1.782 mio. kr. i 2015 til 1.916 mio. kr. i 2020. Ser man samlet på udgifterne til de to ordninger har de været nogenlunde konstante, jf. tabel 3.

**Tabel 3****Udgifter til kontant tilskud til ansættelse af hjælpere (§ 95) og borgerstyret personlig assistance (§ 96), 2015-2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	----- Mio. kr. -----					
Kontant tilskud til ansættelse af hjælpere	418	436	414	366	337	321
Borgerstyret personlig assistance	1.782	1.830	1.833	1.825	1.911	1.916
I alt	2.200	2.266	2.247	2.191	2.248	2.237

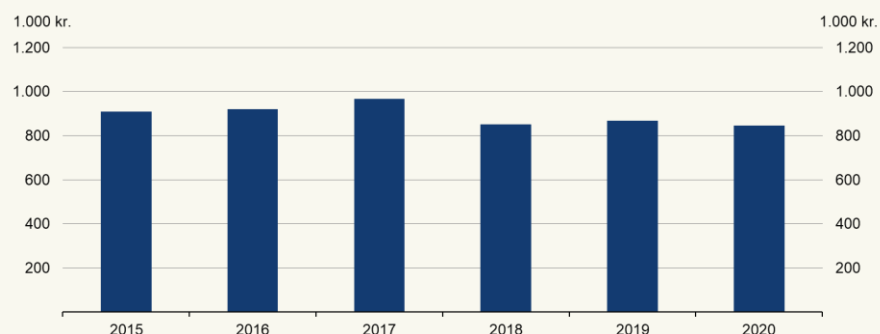
Anm.: 2021-pl. Opgjort som offentlige nettodriftsudgifter (dranst 1) på baggrund af kommunernes regnskaber. Kontant tilskud til ansættelse af hjælpere efter servicelovens § 95 er i perioden 2015-2017 opgjort som funktion 5.32.32.002 og i perioden 2018-2020 som funktion 5.38.39.001. Borgerstyret personlig assistance efter servicelovens § 96 er i perioden 2015-2017 opgjort som funktion 5.32.32.003 og i perioden 2018-2020 som funktion 5.38.39.002. Udgifterne er opgjort ekskl. tjenestemandspensioner, og der er ikke korrigeret for meropgaver som følge af DUT. Opgørelsen skal tages med forbehold for ændringer i kontoplanen og kommunernes registreringspraksis over perioden.

Kilde: Kommunernes regnskaber og egne beregninger

1.1.4 Udviklingen i enhedsudgifter

En enhedsudgift udtrykker, hvad indsatsen gennemsnitligt set koster for en person, der modtager indsatsen hele året. Enhedsudgifter er en gennemsnitsbetragtning og beregnes ved at sammenholde to grundlæggende forskellige datakilder, dels kommunernes regnskaber, dels kommunernes indberetninger til Danmarks Statistik om modtagere af sociale indsatser. Der knytter sig derfor en række usikkerheder til enhedsudgifterne, og de kan opgøres på flere måder. Enhedsudgifterne skal derfor tolkes med varsomhed.

Enhedsudgiften til kontant tilskud til ansættelse af hjælpere falder lidt i perioden 2015-2020. Faldet i enhedsudgifterne skyldes, at faldet i udgifterne til denne ordning har været større end faldet i antallet af såkaldte helårspersoner. Fra 2018 til 2020 har enhedsudgiften været nogenlunde konstant. Mens enhedsudgiften var ca. 909.000 kr. i 2015, var den i 2020 ca. 846.000 kr., hvilket svarer til et fald på 7 pct., jf. figur 4.

Figur 4**Enhedsudgift for kontant tilskud til ansættelse af hjælpere, 2015-2020**

Anm.: 2021-pl. Enhedsudgifter angiver de gennemsnitlige driftsudgifter pr. år for en helårsperson. Der er betydelige usikkerheder forbundet med opgørelsen. Se boks 2 for yderligere.

Kilde: Kommunernes regnskaber og egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Faldet skal dog tages med forbehold, da det ikke er markant, og da tallene er forbundet med usikkerhed.



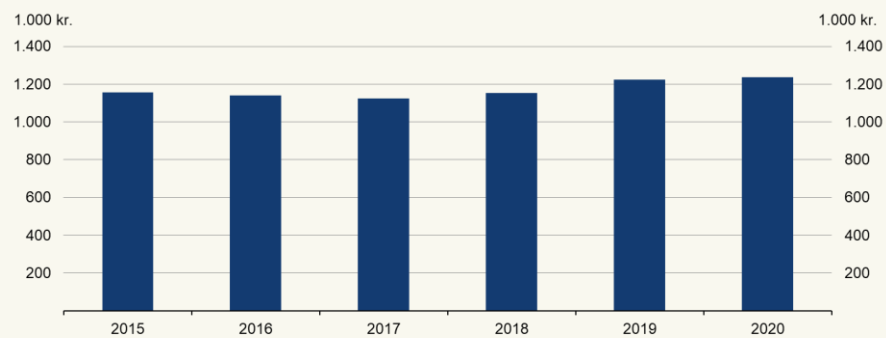
Det er på baggrund af datagrundlaget ikke muligt at analysere nærmere, om udviklingen er udtryk for, at kommunerne bevilger mindre støtte til den enkelte borger end tidligere eller om støttebehovet for modtagerne samlet set er blevet mindre, herunder om gruppens sammensætning er ændret, eller en kombination heraf. Det kan i denne analyse heller ikke afgøres, om dele af faldet modsvares af, at målgruppen i højere grad end tidligere modtager handicapkompenserende støtte efter andre bestemmelser end servicelovens § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere.

For borgerstyret personlig assistance er billedet anderledes, idet enhedsudgiften her stiger lidt. Mens enhedsudgiften var 1.155.000 kr. pr. helårsperson i 2015, var den 1.237.000 kr. pr. helårsperson i 2020, hvilket svarer til en stigning på 7 pct., jf. figur 5.

Udviklingen i enhedsudgiften for borgerstyret personlig assistance skyldes, at de samlede udgifter til borgerstyret personlig assistance over perioden 2015-2020 er steget mere end antallet af helårspersoner.

Figur 5

Enhedsudgift for borgerstyret personlig assistance, 2015-2020



Anm.: 2021-pl. Enhedsudgifter angiver de gennemsnitlige driftsudgifter pr. år for en helårsperson. Der er betydelige usikkerheder forbundet med opgørelsen. Se boks 10.4 for yderligere.

Kilde: Kommunernes regnskaber og egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata

Som ved kontant tilskud til ansættelse af hjælpere er det på baggrund af datagrundlaget ikke muligt at afgøre, om udviklingen er udtryk for, at kommunerne bevilger mere støtte til den enkelte borger end tidligere, eller om støttebehovet er blevet mere omfattende som følge af en ændret sammensætning i gruppen, eller en kombination heraf.

Se boks 2 for yderligere om opgørelsen af enhedsudgifter og usikkerheder.

Boks 2

Opgørelsen af enhedsudgifter

Enhedsudgifter angiver de gennemsnitlige driftsudgifter pr. år til en given social indsats for en helårsperson. Enhedsudgiften udtrykker, hvad det i gennemsnit koster at modtage indsatsen i et år. Man skal være opmærksom på, at de beregnede enhedsudgifter er behæftet med usikkerhed og kan opgøres på flere måder. De er ikke eksakte, men giver en indikation af en størrelsesorden og en udviklingstendens.

Enhedsudgifterne er opgjort ved at sammenholde de årlige driftsudgifter fra kommunernes regnskaber med antallet af helårspersoner opgjort på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik. En helårsperson er en person, der modtager indsatsen hele året. Hvis man har modtaget indsatsen i 90 pct. af året, tæller man som 0,9 helårsperson.

Udgifterne og antallet af helårspersoner er opgjort for de 63 kommuner, der har godkendt alt data til Danmarks Statistiks register Handicap og udsatte voksne fra oktober 2021. De udtrykker dermed enhedsudgiften i de 63 kommuner.



Der kan være usikkerheder forbundet med, at handle- og betalingskommunen i nogle tilfælde ikke er sammenfaldende. Handlekommunen er i denne forbindelse den kommune, der har registreret og indberettet oplysninger om brugen af sociale indsatser til Danmarks Statistik. Enhedsudgifterne opgøres i afsnittet ikke på kommunalt niveau, men udelukkende samlet for kommunerne.

Udgifterne er opgjort som de samlede offentlige nettodriftsudgifter, dvs. før statsrefusion til kommunerne. I dette afsnit er udgifterne opgjort som de direkte serviceudgifter til de to ordninger. I Social- og Ældreministeriets opgørelser af enhedsudgifter i et enkelt år inkluderes normalt indsatsernes anslåede andel af udgifter, der ikke kan henføres til specifikke indsatser. Det omfatter bl.a. udgifter til administration mv. på decentrale enheder, der ikke kan fordeles på de enkelte indsatser.

Som det fremgår af ovenstående, har Social- og Ældreministeriet tal, der belyser problemstillingen. Det er dog vigtigt at understrege, at der er en række usikkerheder forbundet med opgørelserne, og at Social- og Ældreministeriet ikke kender årsagen til udviklingen. F.eks. kendes det samlede antal af ansøgere til de to ordninger over årene ikke.

1.1.5 Realitetsbehandlede sager

Social- og Ældreministeriet har bedt Ankestyrelsen om oplysninger vedrørende servicelovens §§ 95 og 96.

Ankestyrelsen oplyser, at antallet af realitetsbehandlede sager har været forholdsvis stabilt i perioden 2016-2020.

Den gennemsnitlige omgørelsesprocent for sager efter servicelovens § 96 har ligget i spændet fra 30 pct. i 2018, hvor den var lavest, til 44 pct. i 2016, hvor den var højest.

Den gennemsnitlige omgørelsesprocent for sager efter servicelovens § 95 var højest i 2016 og 2017, hvor den var 57 pct., mens den var lavest i 2018, hvor omgørelsesprocenten var 46 pct.

Ankestyrelsen bemærker, at det ikke er muligt at trække tal fordelt på de to bestemmelser før 2016.

1.2 Løsningsmulighed

En løsningsmulighed til problemstillingen er at udsende en orienteringsskrivelse til kommunerne vedrørende servicelovens hjælperordninger, hvori personkredsen til hjælperordningerne tydeliggøres, da det kan afklare tvivlsspørgsmål vedrørende personkredsen i hjælperordningerne, og der ikke opstår tvivl i visitationen til ordningerne om, hvilke borgere der er omfattet af personkredsen til en af de to hjælperordninger. En orienteringsskrivelse frem for en lovændring vurderes hensigtsmæssig, da problemstillingen tager afsæt i en potentiel praksisændring i kommunerne, som ministeriet dog hverken kan be- eller afkræfte på baggrund af det eksisterende data- og vidensgrundlag.

Det bemærkes, at en orienteringsskrivelse vil kunne gennemføres uden økonomiske konsekvenser.

Det bemærkes yderligere, at en orienteringsskrivelse vil være overflødig, såfremt løsningsmuligheden om at sammenlægge §§ 95 og 96 prioriteres, jf. pkt. 6, da personkredsen til de to ordninger derved vil være den samme, og der ikke længere vil være en problemstilling omhandlende, at borgere oplever at få afslag på en BPA-ordning efter § 96, og i stedet få en ordning efter § 95. Indholdet i den nye ordning vil dog være forskellig fra borger til borger baseret på en individuel og konkret vurdering (se pkt. 6).



Dertil vil indsamling af et større data- og vidensgrundlag om hjælperordningerne (jf. pkt. 10) kunne give viden om f.eks. niveauet af ansøgninger til ordningerne.

Yderligere er der fremført en løsningsmulighed om at udarbejde en bekendtgørelse, der indeholder udvalgte centrale passager fra vejledninger, der skal adressere indeværende problemstilling samt problemstilling 3, 4 og 5 i stedet for at udsende orienteringsskrivelser.

Ministeriet bemærker, at bekendtgørelser som udgangspunkt ikke bør gengive lovbestemmelser, og at en stor del af den tekst, der fremgår i f.eks. vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance, har karakter af anbefalinger og fortolkningsbidrag til kommunernes retsanvendelse. Hvis udvalgte centrale passager af vejledningstekst skal indføres i en bekendtgørelse, vil det betyde at fortolkningsbidrag ville fremgå i en bekendtgørelse, og det er der ikke tradition for i dansk ret.

Derfor vurderer ministeriet, at indførelse af udvalgte centrale passager af vejledningstekst i en bekendtgørelse ville kræve en revision af teksten, da vejledningstekst som f.eks. anbefalinger kan indeholde formuleringer som "bør", hvilket ville skulle ændres til eksempelvis "skal" i en bekendtgørelse. Initiativet vil således medføre varige merudgifter i de tilfælde, hvor kommunerne som følge af ændringer i formuleringer fra f.eks. "bør" til "skal" vil skulle foretage praksisændringer for at leve op til lovgivningen. Da ministeriet ikke har kendskab til kommunernes konkrete serviceniveau de steder, hvor der vil forekomme justeringer, er det ikke muligt for ministeriet at estimere de konkrete merudgifter.

Yderligere vil indførelsen af en ny bekendtgørelse kræve ny hjemmel, da servicelovens § 96 a alene giver bemyndigelse til social- og ældreministeren til at fastsætte nærmere regler om udbetaling og regulering af tilskud, regnskabsafklæggelse og tilbagebetaling af tilskud. Derved giver bestemmelsen ikke bemyndigelse til at indføre en bekendtgørelse, der skal adressere indeværende problemstilling samt følgende problemstilling 3, 4 og 5.

2. Stigning i anvendelsen af rådighedstimer

2.1 Beskrivelse af problemstilling

Organisationer på området, herunder BPA-netværket, fremfører, at kommuner i stigende grad udmåler rådighedstimer frem for aktive hjælpertimer. Problemstillingen er desuden rejst i forespørgselsdebatten, F 43, om servicelovens hjælperordninger, samt i en række udvalgs spørgsmål og enkeltsager i pressen.

Ministeriet er ikke i besiddelse af det fornødne data- eller vidensgrundlag til at kunne enten be- eller afkræfte, hvorvidt kommuner i stigende grad udmåler rådighedstimer frem for aktive hjælpertimer.

Rådighedstimer er timer, hvor hjælperen er til stede, men hvor hjælperen kun helt undtagelsesvis udfører hjælp for borgeren. Rådighedstimer udmåles med et betydeligt lavere tilskud fra kommunen til løn end timer, hvor hjælperen skal udføre aktiv hjælp for borgeren. Vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance slår fast, at det kun er i særlige tilfælde, at kommunerne kan udmåle tilskud til dækning af rådighedstimer til borgeren.

2.2 Løsningsmuligheder

Det vurderes, at en løsningsmulighed kan bestå af et regelændringsinitiativ, som afgrænser udmålingen af rådighedstimer. Mere specifikt kunne et initiativ være at indføre en regel om, at der kun kan udmåles rådighedstimer om



natten, hvor borgeren alligevel må forventes at have et spredt hjælpebehov. Dertil kunne initiativet yderligere bestå af en regel om, at udmålingen af rådighedstimer i dagtimerne kun kan ske ved delt tjeneste.

Det vil indebære, at der kun kan udmåles rådighedstimer til en hjælper, der f.eks. bistår den primære hjælper, der er i aktiv tjeneste, ved f.eks. løft af borger, som sjældent ville forekomme. I forbindelse med udarbejdelse af en sådan løsning vil der skulle afdækkes behovet for undtagelser, f.eks. i tilfælde af ophold uden for hjemmet, hvor der kun medfølger én hjælper. I sådanne situationer kunne man indføre en undtagelse, så det stadig er muligt at udmåle rådighedstillæg til hjælperen, der medfølger under opholdet uden for hjemmet.

Med finanslovsaftalen for 2022 er der afsat 15 mio. kr. i 2022 og 30 mio. kr. årligt i 2023 og frem til at indskrænke kommunernes mulighed for udmåling af rådighedstimer. Den konkrete model skal dog drøftes med aftalepartierne, og udmøntningen aftales med KL.

En anden løsningsmulighed bliver fremført af BPA-netværket, som foreslår, at der udløses den fulde kompensation på 150 pct. af lønnen, hvis en hjælper yder aktiv tjeneste under timer, der er udmålt som rådighedstimer. Dette vil modsvare hjælperens løn ved aktive timer, men afhænger dog af hjælperens ansættelsesretlige aftale og er derfor individuelt.

Til BPA-netværkets løsning bemærkes det, at BPA-netværket ikke nærmere beskriver, hvornår den fulde kompensation skal kunne udløses, udover når hjælperen "aktiveres". Uagtet den konkrete model skønnes det at være forbundet med varige merudgifter, hvis lønniveauet i udvalgte situationer hæves fra nuværende niveau. Det vurderes samtidig, at det vil være en mere hensigtsmæssig løsning med et regelændringsinitiativ, som afgrænser udmålingen af rådighedstimer fremfor, at der etableres en praksis, hvor hjælpere og borgere selv skal bede om "kompensation" i konkrete sager.

Som bemærket, ligger ministeriet ikke inde med viden om, i hvilken grad og omfang kommunerne udmåler rådighedstimer. Derfor kunne en anden løsningsmulighed være at prioritere et større data- og vidensgrundlag om hjælperordninger, jf. pkt. 10, for at kunne opstille en fremtidig hensigtsmæssig konkret mulig løsning på problemstillingen på baggrund af viden om omfanget af rådighedstimer.

3. Sundhedsydelser modregnes som hjælpertimer

3.1 Beskrivelse af problemstilling

Enkelt sager i pressen og organisationer på området har fremført, at borgere oplever, at mindre ydelser, som f.eks. at tage piller eller lave udstrækningsøvelser, defineres som sundhedsydelser, der kun må leveres af sundhedspersonale, og derfor modregnes som færre hjælpertimer i borgernes hjælperordninger. Organisationerne rejser yderligere en bekymring om, at det oftest foregår uden at anden modsvarende hjælp bevilges.

F.eks. har BPA-netværket¹ i Altingets artikel "*Handicaporganisationer: Sådan løser vi BPA-ordningens tre akutte problemer*" bragt den 23. februar 2021 sat fokus på denne udfordring. Problemstillingen blev ligeledes rejst i forespørgselsdebatten F 43 om servicelovens hjælperordninger.

Ministeriet kan hverken be- eller afkræfte, hvorvidt dette er en generel tendens på baggrund af det eksisterende data- og vidensgrundlag.

¹ Indlægget, som blev bragt i Altinget den 23. februar 2021, er skrevet af formand for Danske Handicaporganisationer Thorkild Olesen, formand for Muskelsvindfonden Simon Toftgaard, formand for CP Danmark Pia Allerslev og landsformand i Dansk Handicap Forbund Susanne Olsen.



Hverken serviceloven eller vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance præciserer konkret, hvad "sundhedsydelse" omfatter. Men ifølge lovgivningen gælder det allerede i dag, at hjælpebehovet hos borgere i målgruppen for hjælperordningerne omfatter både større og mindre opgaver spredt over hele døgnet, og det derfor ikke nødvendigvis er forudsigteligt, hvornår hjælpen skal leveres og konkret til hvilke opgaver. Vurderingen skal derfor foretages med afsæt i formålet med hjælperordningerne, og må således ikke være så snæver, at timerne kun kan udmåles til hjælp på helt bestemte tidspunkter eller til bestemte aktiviteter, da det vil mindske den fleksibilitet og selvbestemmelse, der er forudsat i ordningerne.

Ifølge lovgivningen kan borgerens hjælpebehov derfor også omfatte hjælp til almindelige dagligdagsting, som borgere uden handicap normalt må forventes at kunne udføre, som f.eks. at tage piller eller lave udstrækningsøvelser. Dette beror dog på en individuel og konkret vurdering.

Ankestyrelsen har ikke principmeddelelser, der direkte handler om denne problemstilling i forhold til kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance. Ankestyrelsen har derimod bl.a. principmeddelelser om sektoransvar i forhold til personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, som vil være relevante for vurderingen efter §§ 95 og 96, herunder principmeddelelse 33-16 om fodbehandling og 55-17 om påmindelse om medicin og overvågning af borgers reaktion på indtagelse af medicin.

Ankestyrelsens principmeddelelse 33-16 fastslår følgende:
"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 fx også fodbehandling. Servicelovens regler om dækning af merudgifter kan ikke anvendes, når der er tale om fodpleje eller fodbehandling."

Dertil fastslår Ankestyrelsens principmeddelelse 55-17 følgende:
"Efter serviceloven skal kommunen tilbyde personlig hjælp og pleje og hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet (hjemmehjælp). 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."

3.2 Løsningsmuligheder

En løsningsmulighed til problemstillingen er at udsende en orienteringsskrivelse til kommunerne, hvori den relevante lovgivning tydeliggøres. Ifølge lovgivningen kan borgerens hjælpebehov allerede i dag omfatte hjælp til almindelige dagligdagsting, som borgere uden handicap normalt må forventes at kunne udføre, ud fra en konkret og individuel vurdering. En orienteringsskrivelse frem for en lovændring vurderes hensigtsmæssig, da problemstillingen tager afsæt i en potentiel praksisændring i kommunerne, som ministeriet hverken kan be- eller afkræfte på baggrund af det eksisterende data- og vidensgrundlag. Det bemærkes yderligere, at en orienteringsskrivelse vil kunne udsendes uden økonomiske konsekvenser.



En anden løsningsmulighed bliver fremført af BPA-netværket, som foreslår, at det skal være muligt at delegerer kompetencen til at levere "simple" sundhedsydelser til hjælpere, så de kan udføre "sundhedsydelser" svarende til det andre borgere, i samme alder og livssituation selv udfører.

Til BPA-netværkets forslag bemærkes det, at borgerens hjælpebehov allerede kan omfatte hjælp til almindelige dagligdagsting, som borgere uden handicap normalt må forventes at kunne udføre, som f.eks. at tage piller eller lave udstrækningsøvelser. Derfor er det vurderingen, at den af BPA-netværket foreslåede løsning, allerede afspejler lovgivningen.

Dertil vil indsamling af et større data- og vidensgrundlag om hjælperordningerne (jf. pkt. 10) kunne give viden om f.eks. omfanget af nedsættelse af hjælp i ordningerne.

4. Udfordringer ved medtagelse af hjælpere under indlæggelse eller behandling på sygehus

4.1 Beskrivelse af problemstilling

Organisationerne på området, herunder BPA-netværket, fremfører, at hjælpere ikke medfølger ved indlæggelse på sygehuset, og at sygehuspersonalet ikke har de nødvendige ressourcer eller den specifikke viden til at levere den fornødne støtte til borgerne. BPA-netværket har sat fokus på problemstillingen, og problemstillingen indgik ligeledes i forespørgselsdebatten, F 43 om servicelovens hjælperordninger.

Ministeriet kan hverken be- eller afkræfte, hvorvidt dette er en generel tendens på baggrund af det eksisterende data- og vidensgrundlag.

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. Det betyder, at i tilfælde af, at en borger indlægges, er det sundhedsvæsenet, der er ansvarlig for at tilbyde borgeren den rette og nødvendige behandling og hjælp i forbindelse hermed.

Ankestyrelsen afgjorde i deres principafgørelse 66-16, at kommunen ikke er forpligtet til at yde støtte efter servicelovens § 96 om BPA ved borgerens indlæggelse og behandling m.v. på et sygehus. I den konkrete sag, havde borgeren behov for hjælp hele døgnet, og Ankestyrelsen vurderede, at kommunen ikke var forpligtet til at yde hjælp til forflytninger under behandling på sygehuset med henvisning til sektoransvarlighedsprincippet. Det fremgår også af principafgørelsen, at kommunen dog kan fastsætte et serviceniveau, der giver mulighed for, at borgeren medtager sine hjælpere ved behandling på sygehuset.

Tilsvarende har kommunerne ikke pligt til at yde støtte efter servicelovens § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere ved borgerens indlæggelse og behandling m.v. på et sygehus.

I alle ordninger med borgerstyret personlig assistance efter servicelovens § 96, hvor borgeren indlægges, skal kommunen foretage en konkret og individuel vurdering af spørgsmålet om opsigelse af hjælpere. Kommunen skal således vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opsigelse af hjælpere i forbindelse med f.eks. kortere eller længere hospitalsindlæggelser under hensyntagen til, at borgeren kan bibeholde et stabilt hjælperteam under og efter endt indlæggelse.

Samtidig kan der være særlige behov hos borgeren omkring eksempelvis kommunikation, som kan nødvendiggøre, at hjælperteamet også under



indlæggelse kan yde støtte til borgeren. Kommunen skal således vurdere, om det vil være mest hensigtsmæssigt at bibeholde hjælperne under eksempelvis indlæggelse, så borgeren efter endt indlæggelse fortsat har de fagligt nødvendige og kvalificerede hjælpere.

Kommunen må ikke nedsætte eller frakende hjælp efter servicelovens §§ 95 eller 96 uden at træffe en begrundet afgørelse herom. Det følger af servicelovens § 3 a, at der gælder et varsel på 14 uger, hvis kommunen træffer afgørelse om nedsættelse eller frakendelse af bevilget hjælp efter servicelovens §§ 95 eller 96. I disse varslingssager har Ankestyrelsen otte uger til at behandle klagen, hvis kommunens afgørelse påklages. Varslingsreglerne gælder kun ved frakendelse eller nedsættelse af hjælpen.

Det bemærkes, at det alene er ved nedsættelse eller ved frakendelse af hjælp efter §§ 95 og 96, at varsling efter § 3 a gælder. Hvis en hjælperordning stilles i midlertidigt bero, vil varsling efter § 3 a ikke gælde. Dette kan medføre, at borgeren efter endt indlæggelse eller behandling kan stå uden hjælpere i sin hjælperordning.

4.2 Løsningsmuligheder

En løsningsmulighed til problemstillingen er, at Social- og Ældreministeriet indgår i dialog med Sundhedsministeriet om mulighederne for en orienteringsskrivelse, der både er rettet mod regionerne og kommunerne og som tydeliggør lovgivningen på de to områder. En orienteringsskrivelse frem for en lovændring vurderes hensigtsmæssig, da problemstillingen tager afsæt i en potentiel praksisændring i kommunerne. En orienteringsskrivelse kan gennemføres uden økonomiske konsekvenser.

En anden løsningsmulighed fremført af BPA-netværket er, at kommunen inden en borgers indlæggelse skal foretage en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt borgeren har behov for at tage sine BPA-hjælpere med ved hospitalsindlæggelse. Hvis det vurderes, at borgeren ikke har behov for at medtage hjælperne under indlæggelse, skal borgeren have mulighed for at påklage afgørelsen til Ankestyrelsen, og afgørelsen skal være omfattet af den 14 ugers varslingsfrist, som gælder for BPA.

Til BPA-netværkets løsning om afgørelse af borgerens behov forud for indlæggelse, bemærkes det, at løsningen i praksis kan vise sig at være svær at implementere, eftersom hospitalsindlæggelser kan ske med kort varsel grundet akut sygdom, og kommunen derfor ofte ikke vil have tid til at træffe en afgørelse på et fuldt oplyst grundlag. Endvidere vil klageadgang til Ankestyrelsen i disse tilfælde have mere symbolsk end reel betydning.

BPA-netværkets forslag vurderes at medføre merudgifter til særligt serviceforbedringen i form af potentielt flere hjælpertimer under indlæggelse samt til sagsbehandling ifm. at træffe afgørelse. Det er dog ikke muligt at skønne de økonomiske konsekvenser ved denne løsningsmulighed, da ministeriet for nuværende ikke ligger inde med data om bl.a. antallet af indlæggelser for borgere med en hjælperordning samt kendskab til borgernes støttebehov under indlæggelse.

En tredje løsningsmulighed til problemstillingen er at indføre en generel regel om, at servicelovshjælpere i alle tilfælde følger borgeren under indlæggelse eller behandling på sygehus, uden at der skal træffes en individuel og konkret vurdering i den enkelte sag. Forslaget vurderes at medføre merudgifter til serviceforbedringen i form af flere hjælpertimer under indlæggelse. Ministeriet skønner, at det vil kræve 12 mio. kr. årligt at indføre ret til, at borgere med en hjælperordning efter servicelovens §§ 95 eller 96 kan medtage deres hjælper under indlæggelse eller behandling på sygehus.



Overordnet bemærkes det, at medtagelse af hjælpere på sygehuset vil være en reel serviceforbedring af ordningen.

Yderligere har ministeriet på nuværende tidspunkt ikke viden om, hvorvidt problemstillingen er en generel tendens. Hvis dette ikke er tilfældet, vil det være uhensigtsmæssigt at indføre en regelændring, som bryder med princippet om sektoransvar, som sikrer den rette faglighed i indsatsen på baggrund af et begrænset data og vidensgrundlag.

Indsamling af et større data- og vidensgrundlag om hjælperordningerne (jf. pkt. 10) vil kunne give viden om f.eks. omfanget af problemstillingen.

5. Borgere oplever ikke at kunne vælge den samme person til at være hhv. både ledsager og hjælper

5.1 Beskrivelse af problemstilling

Borgere, der har en hjælperordning efter § 95 og en ledsageordning efter § 97, efterspørger, at den samme person kan varetage både opgaven som hjælper og ledsager.

Ifølge servicelovens § 97, stk. 3, har en person, som er berettiget til ledsagelse, jf. stk. 1 eller stk. 2, ret til selv at udpege en person til at udføre opgaven. Det betyder, at borgeren også kan udpege den person, som allerede er hjælper i borgerens ordning efter § 95.

5.2 Løsningsmulighed

En løsningsmulighed til problemstillingen er at udsende en orientingsskrivelse til kommunerne, hvori de gældende regler tydeliggøres. Orienteringsskrivelsen vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser.

6. Borgere oplever, at en § 95-ordning er mindre fleksibel end en § 96-ordning

6.1 Beskrivelse af problemstilling

Organisationerne på området samt enkeltsager i pressen fremfører, at borgere med en hjælperordning efter § 95, alt andet lige, i mindre grad har mulighed for at indrette deres liv fleksibelt og selvstændigt, end borgere med en hjælperordning efter § 96 har. Det betyder, at borgere med ordninger efter § 95 dermed oplever deres hjælp som ringere, end hvis de havde en ordning efter § 96, også selv om deres funktionsnedsættelse er lige så omfattende som hos en borger med en § 96-ordning.

Dette kan føre til, at borgere med en hjælperordning efter § 95 kan være nødsaget til at flytte på botilbud mod deres – og deres pårørendes vilje – for at få dækket de nødvendige behov. Da man skal kunne fungere som arbejdsleder for sine hjælpere for at kunne få en hjælperordning efter § 96, er det blevet kritiseret, at borgere, der ikke kan være arbejdsleder for deres hjælpere, ikke kan få en mere fleksibel og dækkende hjælperordning, selv om deres hjælpebehov er lige så stort som hos de borgere, der kan komme ind i § 96-ordningen.

Ministeriet kan hverken be- eller afkræfte, hvorvidt der er tale om en generel tendens – fsva. borgernes oplevelser samt at nogle borgere må flytte på botilbud – på baggrund af det eksisterende data- og vidensgrundlag.

Da de to hjælperordninger blev indført i 2009, var de oprindeligt tiltænkt forskellige målgrupper med forskellige behov. Ordningen efter § 95 var således tiltænkt borgere med funktionsnedsættelser i et sådant omfang, at de havde behov for meget omfattende hjemmehjælp (mere end 20 timer om ugen), mens



ordningerne efter § 96 var tiltænkt borgere med endnu mere massive og sammensatte hjælpebehov, som gjorde det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte i form af pleje, overvågning og ledsagelse. Derfor indeholder reglerne også en række forskellige krav og betingelser i de to ordninger.

Én af de ydelser, som ikke indgår i § 95, men i § 96, og som de seneste år har været genstand for kritik fra interessenterne på området er, at hjælperordninger efter § 95 ikke kan medtages under midlertidige ophold i udlandet, bl.a. ferier, mens hjælperordninger efter § 96 kan. Kritikken er blandt andet begrundet i, at hjælp efter § 95 er en nødvendig hjælp for borgeren (da den bl.a. består af personlig hjælp og pleje), som ikke kan undværes, dette heller ikke for eksempel på en ferie.

Baggrunden for, at hjælp efter servicelovens § 95 ikke kan medtages til midlertidige ophold i udlandet, er, at denne type hjælp træder i stedet for hjemmehjælp, der som udgangspunkt leveres til borgeren i dennes hjem. Det bemærkes i den sammenhæng, at det er muligt at få udmålt hjælp til aktiviteter uden for hjemmet i en hjælperordning efter § 95, hvis det er muligt at få udmålt sådan hjælp, når der udmåles hjemmehjælp efter servicelovens § 83. Dette fremgår af en principmeddelelse fra Ankestyrelsen. Dog er det udgangspunktet, at hjælp efter servicelovens § 95 leveres i borgerens hjem, mens borgerens behov for ledsagelse til aktiviteter uden for hjemmet og hjælp til praktiske ting i den forbindelse skal ydes efter servicelovens regler om ledsageordning eller socialpædagogisk bistand, herunder socialpædagogisk ledsagelse.

En anden ydelse, som indgår i § 96, men ikke i § 95, er ledsagelse til aktiviteter uden for hjemmet.

Den begrænsede mulighed for at tage sin hjælper i en hjælperordning efter § 95 med til aktiviteter uden for hjemmet er ligeledes en problematik, som rejses med jævne mellemrum. Selvom nogle personer med hjælperordninger efter § 95 kan få en ledsagerordning på op til 15 timer om måneden og/eller socialpædagogisk bistand, herunder socialpædagogisk ledsagelse, kritiseres den begrænsede mulighed for at tage sin hjælper med til aktiviteter uden for hjemmet, da det begrænser fleksibiliteten i den enkelte ordning. Nogle oplever altså at stå med et udækket behov for hjælp til aktiviteter uden for hjemmet. Desuden kan det opleves som problematisk, at det ikke er den faste hjælper, men i udgangspunktet en kommunalt ansat ledsager, der yder ledsagelsen.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at det fremgår af Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra februar 2019, at en typisk mangel i de undersøgte sager er, at kommunerne undlader at udmåle hjælp uden for hjemmet, der ellers indgår som en del af ordningen i det omfang det er muligt at få udmålt sådan hjælp efter kommunens kvalitetsstandarder for hjemmehjælp efter servicelovens § 83. Ankestyrelsens har i deres praksisundersøgelse i alt gennemgået 50 ikke-påklagede sager om kontant tilskud og borgerstyret personlig assistance fra 13 kommuner for at belyse kommunernes sagsbehandling.

Den tredje ydelse, der som alt overvejende hovedregel ikke indgår i § 95, men i § 96 er overvågning af borgeren.

6.2 Løsningsmulighed

En løsningsmulighed kan være at sammenlægge de to ordninger, så der alene er én hjælperordning efter § 96. Det bemærkes, at indholdet af ordningen, f.eks. antallet af hjælpertimer, herunder også timer til eksempelvis ledsagelse og overvågning, stadig vil kunne være forskelligt alt afhængig af den individuelle og konkrete vurdering af borgerens behov. Hvis denne løsningsmulighed prioriteres, skal det bemærkes, at muligheden for, at en nærtstående kan fungere som arbejdsleder – jf. § 95, stk. 3 – ville skulle tilføjes



til den nye § 96. Dette skyldes, at en stor del af målgruppen for § 95 grundet kognitiv funktionsnedsættelse har en nærtstående til at varetage arbejdslederfunktionen, og hvis denne mulighed ikke medtages ved sammenlægning af de to paragraffer, vil en stor del borgere, som nu modtager hjælp efter § 95, stk. 3, falde uden for målgruppen.

Løsningsmuligheden vurderes at medføre varige merudgifter på 180 mio. kr. årligt. Det økonomiske skøn er behæftet med usikkerhed og skal konsolideres.

Det bemærkes, at denne løsningsmulighed vil være en serviceforbedring for borgere, der hidtil har modtaget hjælp efter § 95.

Yderligere er der blevet fremført en løsningsmulighed om at indføre en lovændring, der ændrer § 96, stk. 3, fra at være en *kan*-bestemmelse til en *skal*-bestemmelse. Hvis dette gennemgøres, *skal* kommunen tilbyde borgerstyret personlig assistance (BPA) til borgere, der ikke er omfattet af personkredsen efter stk. 1, hvis kommunen vurderer, at dette er den bedste mulighed for at sikre en helhedsorienteret og sammenhængende hjælp for borgeren. Personkredsen for § 96, stk. 1, er borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte til pleje, overvågning eller ledsagelse, for at kunne opbygge eller fastholde et selvstændigt liv med mulighed for deltagelse i samfundslivet. Det vil normalt sige borgere, som i høj grad er afhængige af hjælp til at udføre almindelige daglige funktioner som eksempelvis madlavning, læsning, bad, læse, skrive m.v., og som har et omfattende behov for pleje, overvågning, ledsagelse eller praktisk bistand. Ministeriet har ikke mulighed for at beregne de konkrete merudgifter forbundet med løsningsforslaget, da ministeriet ikke kender antallet af borgere, som løsningsforslaget vil være relevant for, ligesom ministeriet ikke har kendskab til, hvilke ydelser disse borgere får i dag. Overordnet set vurderes løsningsmuligheden dog at medføre varige merudgifter af en ikke ubetydelig størrelse.

7. Manglende udmåling af tilskud til dækning af overenskomstmæssig hjælperløn

7.1 Beskrivelse af problemstilling

Gentagne gange siden hjælperordningernes indførelse i 2009 har der fra arbejdsmarkedets parter været rejst ønske om at ændre reglerne om udmåling af tilskud, således at kommunerne skal udmåle tilskuddet til hjælperløn efter en overenskomst, f.eks. SOSU-overenskomsten.

Efter udmålingsreglerne skal kommunen udmåle tilskuddet til hjælperløn, så lønnen som minimum tager udgangspunkt i grundlønnen for sammenlignelige faggrupper. Udmålingen skal inddrage bl.a. tidsbestemte tillæg, stedbestemte tillæg, funktions- og kvalifikationstillæg m.v., arbejdsmarkedspension og anciennitet. Der gælder derimod ikke noget krav om, at kommunens udmåling af tilskud til hjælperløn skal gøre det muligt for den enkelte hjælper at blive ansat i henhold til en overenskomst.

Det er således overladt til den, der er arbejdsgiver (enten borgeren selv, en nærtstående, en forening eller en virksomhed) i den enkelte ordning, at aftale løn og øvrige ansættelsesvilkår med hjælperne inden for rammerne af kommunens bevilling.

Dansk Erhverv har indgået en landsoverenskomst med FOA baseret på det løntilskud, som kommunerne udmåler efter udmålingsbekendtgørelsen, således at overenskomstansættelse er mulig på dette specifikke område.



Senest har Dansk Erhverv dog oplyst, at de har oplevet, at kommunernes udmåling er sænket så betydeligt, at det er blevet vanskeliggjort at opnå enighed om denne tillempede overenskomst.

7.2 Løsningsmulighed

En løsningsmulighed, der er efterspurgt af interessenterne på området, er at indføre en regelændring af udmålingsbekendtgørelsen, således at udmålingen til dækning af løn til hjælpere skal tage udgangspunkt i overenskomsten for sammenlignelige faggrupper, således at alle elementer og vilkår i den pågældende overenskomst medtages. Derved vil der også blive taget forbehold for, at hjælpere kan have forskellige grader af kompetencer, og vil derfor kunne tilhøre den overenskomst, som tilhører den faggruppe, de er at sammenligne med. Dog skal det bemærkes, at de hjælpere, der ofte ansættes i hjælperordninger, er studerende, der fungerer som handicaphjælpere ved siden af deres studie. Det er således ikke alle hjælpere, der udfører hjælperjobbet som deres fuldtidsbeskæftigelse, eller som har en relevant faglig uddannelse. Ministeriet ligger for nuværende ikke inde med data om, hvor stor en andel af handicaphjælpere der udfører hjælperjobbet som deres fuldtidsbeskæftigelse.

Løsningsmuligheden vurderes at medføre varige merudgifter af en ikke ubetydelig størrelse. Social- og Ældreministeriet har ikke tilstrækkeligt kendskab til de forhold blandt hjælperne, der har indflydelse på en overenskomstbaseret løn, hvorfor ministeriet ikke kan give et kvalificeret udgiftsskøn for ændringen uden forudgående undersøgelser, jf. pkt. 10. Der skønnes at være merudgifter til eksempelvis 6. ferieuge, beklædning m.v., som ikke indgår i udmålingsbekendtgørelsen.

Desuden vil kommunernes udmåling af løntilskud ved en kobling til en overenskomst i udmålingsbekendtgørelsen blive bundet op på de overenskomstaftaler, som arbejdsmarkedets parter indgår, hvilket i betydeligt omfang kan vanskeliggøre kommunernes styring af området.

Interessenterne på området, herunder KL, FOA og Handicapbranchen Danmark, har fremført den løsningsmulighed at indføre en takstmodel for beregning af tilskud til en BPA-ordning. Ministeriet har haft dialog med bl.a. FOA og Dansk Erhverv om en takstmodel. Hvis takstmodellen skal skrues sammen på en sådan måde, at den udmåler løn på overenskomstniveau, vil den medføre varige merudgifter af en ikke ubetydelig størrelse. Hvis en takstmodel skrues sammen på en måde, hvor der derimod udmåles en gennemsnitsløn, der ikke er på overenskomstniveau, vil dette have u hensigtsmæssige konsekvenser for hjælperne i ordningerne, da en gennemsnitstakst for løn kan medføre, at f.eks. hjælpere med høj anciennitet og særlige kompetencer vil skulle have reduceret i deres lønniveau, eller at den pågældende arbejdsgiver i ordningen må reducere i antallet af hjælpere, hvis der alene udmåles til en gennemsnitstakst til betaling af hjælperløn. En takstmodel vil altså have direkte indflydelse på hjælpernes lønniveau, hvorimod det ud fra den nuværende lovgivning gælder, at der er individuelle private ansættelsesretlige forhold mellem arbejdsgiver i ordningen og hjælperne.

8. Mistanke om snyd med ordningerne

8.1 Beskrivelse af problemstilling

I foråret 2019 har Socialtilsyn Hovedstaden (STH), der sammen med de øvrige fire socialtilsyn godkender og fører tilsyn med foreningerne og virksomhederne, der varetager arbejdsgiverfunktioner i hjælperordninger, orienteret ministeriet om, at de er kommet i besiddelse af oplysninger, der giver mistanke om strafbare forhold begået i branchen.



Oplysningerne angår virksomhedernes administration af flere forhold, herunder særligt indgivelse af for mange timer til vikardækning og der er tale om fremgangsmåder, der angiveligt er udbredt i en stor del af branchen. Andre forhold er, at medarbejdere ikke modtager løn under sygdom eller pension (hvilket ellers indgår som et element i det samlede tilskud, som kommunen skal udmåle), ligesom der ikke tages individuelle hensyn til borgerne, når et hjælperteam sammensættes, og at der foregår aggressiv markedsføring. STH har efter dialog med ministeriet politianmeldt tre private virksomheder.

Dertil har der fra januar 2021 været bragt en række artikler i pressen om virksomheden "Handicapformidlingen", som varetager arbejdsgiverfunktionen i hjælperordninger. Den grundlæggende problemstilling, som i medieomtalen er benævnt "vikarfinten", er, at "Handicapformidlingen" underbemander deres hjælperordninger, hvilket skaber behov for vikatimer hos alle borgere, som herefter skal dækkes af kommunerne efter regning frem for med den faste timepris for de udmålte hjælpertimer. Den timepris, som kommunen skal betale for en vikartime, er som oftest noget højere end prisen på en fast hjælpertime. På baggrund af sagen har Social- og Ældreministeriet modtaget Holbæk Kommunes redegørelse af 26. januar 2021 om Socialtilsyn Øst's tilsyn med "Handicapformidlingen".

Vikarfinten vurderes ikke at kunne løses særskilt fra Social- og Ældreministeriets side. Imidlertid kan der være tale om bedrageri efter straffeloven.

8.2 Løsningsmulighed

En løsningsmulighed til problemstillingen om mistanke om strafbare forhold begået af private virksomheder og foreninger, der varetager arbejdsgiverfunktionerne i ordningerne kan være at indføre en regelændring, som fjerner muligheden for at overdrage arbejdsgiveransvaret til private firmaer og foreninger. Det vil stadig være muligt for borgerne selv at have arbejdsgiveransvaret eller, at det kan gives til en nærtstående. Som noget nyt kan der desuden gives mulighed for, at kommunen kan varetage arbejdsgiveransvaret, hvilket også var en mulighed før 2008.

Det bemærkes, at en sådan løsning vil skulle udformes, så det ikke har karakter af et ekspropriativt indgreb over for de foreninger og virksomheder, der aktuelt varetager arbejdsgiveropgaver i hjælperordningerne. Derudover vil løsningsmuligheden medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Det bemærkes yderligere, at forslaget formentlig vil møde massiv modstand fra handicaporganisationerne, da de ser muligheden for at overdrage arbejdsgiveransvaret til en anden aktør end kommunen som et centralt element i hjælperordningerne, som er med til at sikre borgerens selvbestemmelse i forhold til tilrettelæggelse af hjælpen uden kommunal indblanding.

Endvidere skal det bemærkes, at såfremt denne løsningsmulighed prioriteres, vil den følgende problemstilling om udmåling af tilskud til administrationsbidrag, jf. pkt. 9, ophøre og ikke længere være relevant. Indeværende løsningsmulighed og yderligere løsningsmuligheden til følgende problemstilling om udmåling af tilskud til administrationsbidrag, jf. pkt. 9.2, er altså to gensidigt udelukkende løsningsmuligheder.

9. For lav udmåling af tilskud til dækning af administrationsbidrag

9.1 Beskrivelse af problemstilling

Det er flere gange de senere år fremført af Dansk Erhverv, senest ved møde med Social- og Ældreministeren i august 2020, og de foreninger og virksomheder, der varetager arbejdsgiverfunktionerne i ordningerne, at kommunerne udmåler lavere og lavere tilskud til administrationsbidrag (helt



ned til under 3 kr. pr. udmålt hjælpertime). Det gør det vanskeligt at administrere ordningerne tilfredsstillende og vanskeliggør, at foreningerne/virksomhederne kan sikre en vis fortjeneste. Dansk Erhverv har på mødet med ministeren i august henvist til Ankestyrelsens praksisundersøgelse om ordningerne efter §§ 95 og 96 fra februar 2019, hvoraf det bl.a. fremgår, at knap halvdelen af kommunerne har faste administrationsbidrag, som spænder mellem 3 og 17 kr. pr. udmålt time. I flertallet af disse kommuner udgør bidraget typisk fem kroner i timen. Branchens egne analyser viser, at det koster ca. 13 kr. pr. udmålt time, hvis opgaven skal udføres tilfredsstillende og sikre en vis fortjeneste.

Når borgeren (eller en nærtstående) overfører sit tilskud i en ordning efter servicelovens §§ 95 eller 96 til en forening eller privat virksomhed, skal kommunen udmåle et tilskud til dækning af udgifter forbundet med foreningens/virksomhedens varetagelse af arbejdsopgaverne (det såkaldte administrationsbidrag). I udmålingen, som skal foretages ud fra en konkret og individuel vurdering i hver enkelt ordning, skal der tages højde for, hvor mange ressourcer der antages at skulle anvendes til at kunne varetage arbejdsgiveropgaverne tilfredsstillende, og de indirekte omkostninger, der følger af at være arbejdsgiver såsom f.eks. intern administration, ledelse, kontorhold, løn og regnskab m.v.

På mødet med mellem social- og ældreministeren og Dansk Erhverv, har Dansk Erhverv oplyst, at foreningerne/virksomhederne på det seneste er begyndt at afvise borgere (eller nærtstående), som ønsker at overdrage deres arbejdsgiveransvar til dem med den begrundelse, at administrationsbidragets størrelse umuliggør, at de kan varetage opgaven. Dette vil, hvis det bliver mere udbredt, på sigt kunne få konsekvenser i forhold til borgernes (og de nærtståendes) muligheder for at overdrage deres arbejdsgiveransvar til foreninger/virksomheder, hvilket vil føre til en underminering af ordningen.

9.2 Løsningsmulighed

En løsningsmulighed kunne være en regelændring, som hæver administrationsbidraget ved at indføre en fast procentdel af tilskuddet i ordningen kombineret med et fast minimumsbeløb. Løsningsmuligheden vil gøre det muligt for borgeren at overdrage arbejdsgiveransvaret på tilfredsstillende vilkår. Hvis administrationsbidraget skal hæves, vil det kræve en bekendtgørelsesændring og tilvejebringelse af finansiering. Det har ikke været muligt for ministeriet at vurdere den økonomiske udgift til løsningsmuligheden. Løsningen indebærer dog, at virksomheder vil have en højere økonomisk fortjeneste end i dag ved at være udbydere på markedet.

Denne løsningsmulighed forudsætter, at private firmaer og foreninger, der varetager arbejdsgiverfunktionerne i ordningerne, overholder gældende lovgivning og ikke begår strafbare handlinger.

10. Mangelfuldt kendskab til omfanget af problemstillingerne, der er rejst af organisationerne på området

10.1 Beskrivelse af problemstilling

Der findes registerdata om modtagerne af hjælperordninger efter servicelovens §§ 95 og 96. De nuværende data omfatter viden på CPR-niveau om personer, der modtager støtte efter ordningerne. Det er på den baggrund muligt at opgøre antal modtagere, tilgang og afgang samt koble med andre registre for at beskrive modtagerne. Datagrundlaget er dog ikke komplet. Og mange af de sager, der fremføres i pressen, f.eks. om kommunernes brug af rådighedstimer, lader sig ikke afdække af det nuværende datagrundlag.

Senest på samrådet om BPA-ordningen og anvendelsen af rådighedstimer afholdt den 25. maj 2021 blev der efterspurgt mere data og viden om



servicelovens hjælperordninger efter §§ 95 og 96. Det eksisterende data- og vidensgrundlag om servicelovens hjælperordninger, som ministeriet for nuværende ligger inde med, gør det ikke muligt at vurdere omfanget af de problemstillinger, som interessenterne rejser på området. Det gælder eksempelvis omfanget af anvendelsen af rådighedstimer, omfanget af problemstillingen om medtagelse af hjælpere under sygehusindlæggelse og omfanget af, at sundhedsydelser modregnes som hjælpertimer.

10.2 Løsningsmuligheder

En løsningsmulighed kan bestå af tre dele, som kan iværksættes på hhv. kort og lang sigt: 1) en undersøgelse af anvendelsen af §§ 95 og 96, 2) en undersøgelse af mulig udbygning af eksisterende registerdata og 3) en undersøgelse af kommunernes visitationspraksis, f.eks. udarbejdet af Ankestyrelsen.

En udbygning af eksisterende registerdata samt undersøgelsen af kommunernes visitationspraksis kan medvirke til, at fremtidige initiativer i højere grad kan bero på data og viden om ordningerne. Dertil vil undersøgelsen af anvendelsen af §§ 95 og 96 yderligere bidrage til vidensopbygningen på området på kort sigt.

10.2.1 Undersøgelse af anvendelsen af §§ 95 og 96

Det første element under denne løsningsmulighed kan bestå af en undersøgelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner om brugen af §§ 95 og 96. Denne skal undersøge kommunernes generelle anvendelse af hjælperordningerne, herunder anvendelsen af rådighedstimer, praksis i forbindelse med borgerens indlæggelse på et sygehus, omfanget af ansøgninger og afslag, m.v.

En spørgeskemaundersøgelse vil således kunne give et indledende billede af en række af de skitserede problemstillinger.

Der skal tages forbehold for, at undersøgelsen for nogle kommuner vil kræve, at kommunerne gennemgår de konkrete sager, hvilket kan give anledning til modvilje og eller manglende besvarelser.

Udgiften til en sådan undersøgelse vil være ca. 0,5 mio. kr. til indsamling og analyse af data.

10.2.2 Undersøgelse af mulig udbygning af eksisterende registerdata

Som en løsning med et længere sigte kan det andet element under denne løsningsmulighed være at undersøge muligheden for at indhente yderligere oplysninger om hjælperordningerne efter §§ 95 og 96 via registerdata, hvorved det fremadrettet løbende vil være muligt at følge udviklingen på området nærmere.

Der skal således gennemføres en forundersøgelse, som har til formål at afdække, hvor mange af de efterspurgte informationer om hjælperordningerne der allerede registreres lokalt i kommunerne og i hvilken form. Yderligere vil forundersøgelsen afdække, om der er tilstrækkelig systemunderstøttelse til at indhente supplerende oplysninger om hjælperordningerne centralt.

Nedenstående fem variable er et indledende bud på, hvilke variable der evt. kan tilføjes til eksisterende registerdata for at kunne følge omfanget af de relevante væsentlige problemstillinger for hjælperordningerne.



Nr:	Viden om:	Formål:
1	Antallet af udmålte hjælpertimer	Kan give viden om indholdet i ordningen, dvs. hvor mange hjælpertimer, ordningerne indeholder.
2	Antallet af udmålte rådighedstimer	Kan give viden om omfanget af kommunernes anvendelse af rådighedstimer.
3	Antallet af ansøgninger (både visitationer og afslag)	Kan tilføre viden om kommunernes sagsbehandling, herunder om et fald i tilkendelser skyldes flere afslag eller en generel nedgang i ansøgninger.
4	Antallet af afslag	
5	Antallet af frakendt eller nedsat hjælperordning (revisitation)	

En forundersøgelse af muligheden for at udbygge eksisterende registerdata om hjælperordningerne forudsætter, at der afsættes ca. 1,1 mio. kr. til formålet.

Forundersøgelsen kan dog evt. gennemføres sammen med undersøgelsen af kommunernes visitationspraksis, hvorved udgiften til undersøgelse samlet set forventeligt vil kunne reduceres. Hvis der med afsæt i forundersøgelsen træffes beslutning om at udbygge statistikken, vil de supplerende data tidligst være tilgængelig efter to år. Hvis udbygningen forudsætter en markant ændret registreringspraksis og systemunderstøttelse i kommunerne, må der forventes et længere aftræk, inden der indberettes valide data.

Omkostningerne ved at udbygge registerdata belyses i forundersøgelsen, men der må forventes en permanent årlig udgift på 1-2 mio. kr.

Det bemærkes, at der pågår et arbejde med at undersøge muligheden for at opgøre *antal afgørelser* på socialområdet til nuancering af de kommunefordelte danmarkskort over omgørelsesprocenter i Ankestyrelsens klagesager vedr. serviceloven. Undersøgelsen på voksenområdet har bl.a. vist, at kommunerne opfatter og anvender afgørelsesbegrebet forskelligt, ligesom registreringer af afgørelser ikke er systemunderstøttet. Hjælperordningerne jf. §§ 95 og 96 indgår som en del af denne afdækning.

10.2.3 Undersøgelse af kommunernes visitationspraksis

Et tredje element under denne løsningsmulighed kan bestå af en undersøgelse af kommunernes visitationspraksis vedrørende hjælperordningerne efter §§ 95 og 96. Undersøgelsen skal tilvejebringe viden om visitationspraksis i kommunerne og sagsbehandlerens tilgang til sager og ansøgninger om hjælperordningerne. Dette kunne f.eks. omhandle, hvilke kriterier sagsbehandlere i kommuner lægger til grund i deres sagsbehandling, og dermed give indblik i kommunernes visitationspraksis i sager vedrørende hjælperordningerne. Det endelige undersøgelsesdesign vil skulle fastlægges i samarbejde med leverandøren, f.eks. Ankestyrelsen.

En undersøgelse af kommunernes visitationspraksis forventes at kræve finansiering for ca. 1 mio. kr.