

Bilag 10

Enhed
Handicap

Sagsbehandler
Tina Hansen

Koordineret med
Udgifter

Sagsnr.
2015 - 10323

Doknr.

Dato
12-02-2016

Kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (BPA)

Dette notat indeholder fire forslag til ændringer, som er nye i forhold til den tidligere regerings lovforslag om revision af servicelovens voksenbestemmelser. En del af forslagene er imidlertid tidligere fremsat i lovforslaget om justering af BPA-ordningen.

Forslagene har overordnet til formål at medvirke til, at de midler, der afsættes på området, anvendes efter formålet, og at gøre området mere styrbart for kommunerne. Forslagene kan gennemføres hver for sig eller kombineres med hinanden.

Der ønskes en drøftelse af fordele og ulemper ved de enkelte forslag.

1) Problem

De nugældende regler om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og BPA i servicelovens §§ 95 og 96 opleves af kommunerne som vanskeligt styrbare og meget komplekse at administrere. Desuden anfører kommunerne, at det er vanskeligt at kontrollere, om de midler, der afsættes på området, anvendes efter deres formål, nemlig at yde hjælp til borgerne.

Vanskelighederne omkring styrbarheden relaterer sig primært til det forhold, at BPA ikke, medmindre borgeren er indforstået hermed, kan kombineres med anden hjælp, f.eks. om natten, hvor borgeren i stedet for BPA kunne få hjemme-hjælp. Komplexiteten i reglerne omhandler primært udmåling af tilskuddet til ansættelse af hjælpere, der anses som meget tidskrævende.

Vanskelighederne omkring kontrollen med midlerne på området omhandler primært kommunernes manglende mulighed for at påse, om foreninger og private virksomheder, der varetager arbejdsgiverfunktionerne i ordningerne, overholder lovgivningen på området.

2) Det tidligere lovforslag om justeringer

Der blev i februar 2014 fremsat lovforslag (L 147) om justeringer i regelsættet. Lovforslaget indeholdt bl.a. et forslag om indførelse af et takstsystem for udmåling af tilskud i de to typer ordninger.

I maj 2014 besluttede satspuljekredsen at indstille til socialudvalget, at der ikke blev afgivet betænkning over L 147, idet kredsen ønskede en anden løsning for udmåling af tilskud end det foreslåede takstsystem. Socialudvalget fulgte satspuljekredsens indstilling, hvorfor L 147 ikke blev fremmet til 2. og 3. behandling i Folketinget.

Baggrunden for ønsket i satspuljekredsen om en anden løsning for udmåling af tilskud var, at det ikke umiddelbart var muligt at sikre overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår for hjælperne, idet dette ville kræve en betydelig tilførsel af midler til området (i størrelsesordenen 100 mio. kr.). Desuden ville et nationalt takstsystem kunne føre til, at det kunne blive vanskeligt i den enkelte ordning at fastholde et hjælperkorps, hvor alle hjælpere f.eks. har høj anciennitet eller høj løn.

Samtidig tilkendegav satspuljekredsen, at man fortsat fandt behov for justering af reglerne. De øvrige elementer i L 147 anså kredsen som forbedringer af ordningen. Disse elementer var følgende:

- Kursus i arbejdsgiver- og arbejdslederansvar for borgere/nærtstående
- Godkendelsesordning for foreninger og virksomheder, der ønsker at varetage arbejdsgiverfunktioner
- Bagudbetaling af BPA-tilskud til foreninger og virksomheder
- Øvre ugentlig arbejdstid på 48 timer for nærtstående, der er såvel hjælper som arbejdsgiver og arbejdsleder i samme ordning (I L 147 blev der foreslået 37 timer, men der var et generelt ønske om at hæve timetallet til 48)
- Øget brug af rådighedstimer i nattetimerne (kl. 23.00-06.00)

3) Forslag til mulige løsninger

I det følgende præsenteres fire forskellige løsningsmuligheder, som vil kunne kombineres med hinanden.

3.1. Elementer fra tidligere lovforslag

Der kan foretages følgende ændringer i BPA-reglerne:

- Indførelse af godkendelsesordning for foreninger og private virksomheder, der ønsker at varetage arbejdsgiverfunktioner. En sådan opgave med godkendelse og efterfølgende tilsyn kan lægges i socialtilsynet, og der kan opstilles såvel økonomiske kriterier som krav om kendskab til ansættelsesret hos lederen som forudsætning for godkendelse. I dag er der ingen godkendelseskrav.
- Bagudbetaling af BPA-tilskud til foreninger og private virksomheder. I dag udbetales tilskuddet månedsvist forud af kommunen, uanset om det er borgeren selv, en nærtstående, en forening eller en privat virksomhed, der varetager arbejdsgiverfunktionerne.
- Øvre ugentlig arbejdstid på 48 timer for nærtstående, der er såvel hjælper som arbejdsgiver og arbejdsleder i samme ordning. I dag gælder der ingen øvre ugentlig arbejdstid for den nærtstående i dette tilfælde.

Disse elementer har til formål at hindre snyd i ordningerne. Et sådant forslag vil således dels medvirke til at sikre, at borgerne reelt modtager hjælp i overensstemmelse med kommunens bevilling, dels at midlerne til BPA anvendes efter deres formål, og at kun godkendte foreninger og virksomheder kan operere på markedet.

Økonomiske konsekvenser

Det er vurderingen, at de tre elementer vil være udgiftsneutrale. Hverken elementet med tilbagebetaling af tilskud eller elementet med øvre ugentlig arbejdstid for nærtstående har således økonomiske konsekvenser. Elementet med indførelse af en godkendelsesordning har ingen økonomiske konsekvenser for kommunerne, idet det er hensigten, at foreningerne og de private virksomheder selv betaler de faktiske omkostninger forbundet med socialtilsynets godkendelse.

3.2. Model med styringsmæssige elementer

Følgende ændring kan foretages:

Mulighed for øget brug af rådighedstimer om natten. I dag må der kun i helt særlige tilfælde udmåles rådighedstimer i stedet for ordinære BPA-timer. Muligheden for brug af rådighedstimer kan øges således, at der i tidsrummet kl. 23.00-06.00 udmåles rådighedstimer i stedet for ordinære timer, hvis borgeren har behov for hjælp i højst halvanden time og højst tre gange pr. nat. Hvis borgerens hjælpebehov er større end dette, udmåles ordinære BPA-timer.

En konsekvens af forslaget vil være, at BPA-området bliver mere styrbart, idet der som udgangspunkt vil skulle udmåles færre "ordinære" BPA-timer til den enkelte borger. Ændringen vil også give en mere effektiv ressourceudnyttelse.

Hvis der er så stort et behov, at der skal være en hjælper tilstede, men behovet samtidig er sådan, at der kun er behov for sporadisk hjælp i kombination med den tryghed, som ligger i at have en hjælper til rådighed, vil det være en mere samfundsøkonomisk rentabel ressourceudnyttelse at yde rådighedsløn frem for fuld timeløn.

En anden konsekvens vil dog være, at borgerne mister noget af den fleksibilitet og selvbestemmelse, der ligger i de nugældende regler. Borgeren får således udmålt færre timer i døgnnet, som den pågældende selv kan disponere over til egentlige aktiviteter.

En anden konsekvens vil være forringede arbejdsvilkår for BPA-hjælperne sammenlignet med i dag, hvor der kun i helt særlige tilfælde udmåles tilskud til hjælperløn i form af rådighedstimer i stedet for "ordinære" BPA-timer. Med udgangspunktet om rådighedstimer om natten vil hjælperne få en lavere løn end i dag, også selv om de fortsat skal udføre arbejde i samme omfang som nu. Herved kan det også blive vanskeligere for borgerne at rekruttere BPA-hjælpere, der er villige til at arbejde om natten for rådighedsløn.

Økonomiske konsekvenser

I tidligere skøn vurderes det, at der er et besparingspotentiale på ca. 40 mio. kr., hvis der i tidsrummet kl. 23.00-06.00 udmåles rådighedstimer i stedet for ordinære timer. Det understreges, at der er tale om et meget usikkert skøn.

3.3. Kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og overvågning

En landsretsdømme fra maj 2015 har fastslået, at der ikke er hjemmel i service-lovens § 95 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere til at udmåle timer til

overvågning af borgeren. Dommen fastslår således, at det alene er timer til personlig og praktisk hjælp i hjemmet (hjemmehjælp), der kan indgå i den samlede timeudmåling.

Dette har betydning for borgere, som grundet deres funktionsnedsættelse ikke er i stand til at tage vare på sig selv, og som derfor har behov for overvågning, fordi de f.eks. lider af epilepsi eller får andre former for anfald, hvor de har behov for hjælp. Hidtil har kommunerne ifølge de oplysninger, som ministeriet har fået, fulgt den praksis, at overvågning indregnes i den samlede bevilling efter servicelovens § 95. Denne praksis er kommunerne nu begyndt at gå bort fra efter landsretsdommen fra maj 2015. I stedet visiterer flere kommuner nu borgerne til botilbud.

DH har rettet henvendelse til ministeriet og har foreslået, at problematikken omkring overvågning løses ved, at der skabes hjemmel i hjemmehjælpsbestemmelsen i servicelovens § 83 til at lade overvågning indgå i hjælpen. Det vil give alle modtagere af hjemmehjælp, også dem, der modtager hjemmehjælpen som kontant tilskud efter servicelovens § 95, ret til at få hjælp i form af overvågning sammen med den øvrige hjemmehjælp. Alternativt har DH foreslået, at der i servicelovens § 95 skabes hjemmel til at lade overvågning indgå i udmålingen af hjælp efter denne bestemmelse.

I forhold til forslaget om at skabe hjemmel i servicelovens § 83 til at lade overvågning indgå i udmålingen af hjemmehjælp helt generelt bemærkes, at dette vil udgøre en markant udvidelse af målgruppen og en markant ændring af indholdet i ydelsen, idet det i dag ikke er muligt at udmåle hjemmehjælp til overvågning. Forslaget vil betyde, at alle hjemmehjælpsmodtagere uanset det i øvrigt visiterede timetal får ret til hjælp til overvågning, og at overvågning i sig selv kan udløse en bevilling af hjemmehjælp. Forslaget vil derfor medføre markant øgede udgifter for det offentlige og ændre karakteren af hjemmehjælpsydelsen i temmelig stort omfang.

Løsningsforslag

Der kan indføres en hjemmel til at medtage overvågning i udmålingen af hjælpen efter servicelovens § 95, jf. den hidtidige kommunale praksis. Dermed skal der foretages en vurdering af borgerens samlede behov for hjemmehjælp og overvågning, som bliver afgørende for kontant tilskud efter servicelovens § 95. Hvis borgerens samlede behov for hjemmehjælp og overvågning udgør mere end 20 timer om ugen, kan der ydes kontant tilskud. I dag er det alene behovet for hjemmehjælp, der skal overstige 20 timer.

Økonomiske konsekvenser

Med indførelse af en hjemmel til at medtage overvågning i udmåling af hjælp efter § 95 skabes en retstilstand, som ifølge det beskrevne er i overensstemmelse med den hidtidige kommunale praksis på området før landsretsdommen (maj 2015). Da der ikke blev foretaget en regulering i det kommunale bloktilskud som opfølgning på landsretsdommen, hvor det blev konstateret, at der ikke var hjemmel til at udmåle støtte til overvågning efter § 95, vurderes det ikke, at indførelse af en sådan hjemmel vil medføre merudgifter.

Desuden skal det bemærkes, at der må formodes at være tale om en ret begrænset målgruppe.

3.4. Vejledende takster for udmåling af BPA-tilskud

KL kan lave vejledende takster for udmåling af BPA-tilskud, som kan anvendes af kommunerne som rettesnor ved fastsættelsen af tilskuddet i den enkelte BPA-ordning. I og med, at taksterne alene er vejledende, og at det er frivilligt for kommunerne at anvende dem, vil de også kunne fraviges, hvis forholdene tilsiger det i den enkelte ordning.

Det vurderes, at sådanne vejledende takster vil udgøre en væsentlig administrativ lettelse for kommunerne i forhold til udmålingen af BPA-tilskud. Endvidere vil udmålingen blive mere gennemskuelig og ensartet på tværs af landet.

Det kan give anledning til kritik, hvis taksterne ikke får et niveau, så det bliver muligt for hjælperne at opnå fuld overenskomstmæssig ansættelse.

Økonomiske konsekvenser

En mulighed for KL til at fastsætte vejledende takster, som kommunerne kan vælge at bruge ved udmålingen af BPA-tilskud, forudsættes ikke at medføre regulering af bloktilskuddet, da det forudsættes, at KL finder et niveau, som kan afholdes inden for de eksisterende rammer, ligesom det er frivilligt for den enkelte kommune at bruge taksterne.