

Indenrigs- og Socialministeriet
Handicap
J.nr. 2008-3698
cap

10. juni 2009

**Notat
om
Høringsnotat til udkast til bekendtgørelse om udmåling af tilskud til BPA
efter servicelovens §§ 95 og 96**

Indenrigs- og Socialministeriet har på baggrund af L 136 udarbejdet et udkast til bekendtgørelse om udmåling af tilskud til borgerstyret personlig assistance efter servicelovens §§ 95 og 96.

Høringsparter

Bekendtgørelsen har været udsendt i høring hos Advokatrådet, Ankestyrelsen, Arbejdstilsynet, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Handicap Forbund, Dansk Industri, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, FOA Fag og Arbejde, Fagligt Fælles Forbund (3 F), KL, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, LO, Sjældne Diagnoser, Socialchefforeningen.

Hørings svar

Advokatrådet, Ankestyrelsen, Arbejdstilsynet, Dansk Erhverv, Dansk Handicap Forbund, Danske Handicaporganisationer, Fagligt Fælles Forbund (3F), FOA, KL, Kristelig Fagbevægelse.

Advokatrådet havde ingen bemærkninger til bekendtgørelsen.

Ændringer på baggrund af høringsrunden

1. Der er indarbejdet smidigere model for udbetaling af tilskud til BPA efter regning, for en række af de omkostninger, der er forbundet med BPA. Som følge heraf er § 5 blevet opdelt i yderligere et stk. og §§ 6-9 er tilpasset de nye regler om dækning af nødvendige omkostninger efter regning.
2. Bekendtgørelsens § 5, stk. 3, om udmåling af rådighedstimer tydeliggøres.
3. Der er lavet en ny § 7, efter hvilken kommunalbestyrelsen skal udmåle tilskud til omkostninger ved overholdelse af arbejdsmiljølovgivningen.
4. Bestemmelser om udbetaling af tilskud er blevet tydeliggjort og samlet.
5. Bestemmelsen om regnskab er præciseret i forhold til udarbejdelse af regnskab for den enkelte BPA-ordning.

6. Reglerne om overførsel af uforbrugte midler er tydeliggjort, så det fremgår, at borgeren kan overføre timer til det efterfølgende år, når borgeren har behov for at spare timer op til et bestemt formål.
7. Der er indsat en ny § 16, der fastslår, at tilskud der ikke er anvendt til formålet med BPA altid skal tilbagebetales til kommunalbestyrelsen.

Bemærkninger til bekendtgørelsen

1. Generelle bemærkninger

Kristelig Fagbevægelse og FOA finder generelt, at der med L 136 og udmøntningen i bekendtgørelsen er tale om en positiv forbedring af forholdene for handicaphjælperne. Dansk Erhverv finder det positivt, at bekendtgørelsen tager højde for, at der kan ansættes hjælpere med særlige kvalifikationer, og at der tages højde for muligheden for at overføre tilskuddet til en forening eller en privat virksomhed.

2. Adskillelse mellem BPA og hjemmehjælp

Danske Handicaporganisationer (DH) og Dansk Handicap Forbund (DHF) er bekymret for, at der kan ydes BPA både efter § og § 96, hvor hjælpen (timetallet) efter de to bestemmelser udmåles på forskelligt grundlag, idet § 95 tager udgangspunkt i servicelovens § 83 om personlig og praktisk hjælp. DH er bekymret for, at henvisningen til, at udgifterne (tilskuddet i kr.) pr. time maksimalt må svare til kommunens gennemsnitlige langsigtede omkostninger pr. time til §§ 83, 84 og 97 vil medføre, at også hjælpen (antallet af timer) vil blive udmålt ud fra disse bestemmelser - og særligt serviceniveauet for § 83 - i modstrid med reglerne for servicelovens § 96.

DH ønsker i den forbindelse, at forskellen i udmåling mellem de to bestemmelser understreges i bekendtgørelsen.

Kommentar:

L 136 vedrører fastsættelse af bindende regler for udmåling af det økonomiske tilskud til ansættelse af hjælpere, samt afledte udgifter herved. Med lovforslaget sker der, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, ingen ændringer i reglerne for kommunalbestyrelsens vurdering af den enkelte borgers behov. Dette er også præciseret i svar til Folketinget.

Forskellen mellem udmåling af hjælp og udmåling af tilskud vil fremgå af den kommende vejledning for BPA, hvor bl.a. DH vil få mulighed for at komme med bemærkninger.

Der er ikke hjemmel i serviceloven eller L 136 til at fastsætte generelle regler for udmålingen af hjælp efter §§ 95 og 96. Hjemlen i L 136 vedrører alene beregningen af det kontante tilskud.

3. Udmåling af tilskud

3.1. Udmåling til løn

DH og Dansk Handicap Forbund (DHF) mener, at der i reglerne bør henvises til løn- og ansættelsesvilkår for handicaphjælperne, der fremover bliver en pro-

fession. Handicaporganisationerne og FOA, 3F samt KL gør desuden opmærksom på, at bekendtgørelsens henvisning til 'sammenlignelige grupper' kan være vanskelig at håndtere for kommunerne.

Kristelig Fagbevægelse, FOA og 3F gør opmærksom på, at der bør udmåles efter den overenskomst, der er indgået på handicaphjælperområdet. FOA finder, at grundlønnen til en uuddannet handicaphjælper bør fastsættes højere end til en uuddannet ansat i hjemmeplejen. Desuden gør FOA opmærksom på, at der bør indregnes tillæg til 5 særlige feriefridage, kompetenceudvikling, ligesom det bør fremgå, at der udmåles til 'fuld og sædvanlig løn under sygdom og barsel', samt betaling til tillidsrepræsentanters TR-uddannelse og til TR-virksomhed.

Dansk Erhverv gør opmærksom på, at barnets 2. sygedag ikke er et sædvanligt element i de private overenskomster og ønsker desuden, at der ikke henvises til, hvilke elementer der skal indgå i udmålingen, idet Dansk Erhverv finder, at det er op til arbejdsmarkedets parter at aftale, hvordan tilskuddet skal fordeles på henholdsvis løn, tillæg og andre ansættelsesvilkår.

FOA er desuden generelt bekymrede over, at der fastsættes et loft over udmålingen, idet de samlede omkostninger pr. time til BPA maksimalt kan udgøre et beløb, der svarer til kommunalbestyrelsens gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved levering af hjælp efter §§ 83, 84 og 97.

Kommentar:

Det er efter Indenrigs- og Socialministeriets opfattelse ikke muligt at henvise direkte til handicaphjælperområdet i bekendtgørelsen eller til en eller flere bestemte overenskomster. Derved vil kommunerne også fremover skulle honorere overenskomstændringer (mellem parterne på området), uden at være part i denne overenskomst.

En sådan model vil modvirke arbejdsgiverens økonomiske ansvarlighed i forbindelse med kommende overenskomster, hvis alle krav efterfølgende skal dækkes af kommunerne.

I bekendtgørelsen fastsættes derfor fortsat udmåling med udgangspunkt i løn m.v. for sammenlignelige faggrupper, men samtidig fastsættes, at kommunerne ved udmålingen skal sikre den nødvendige rummelighed til:

- tids- og stedbestemte tillæg,
- kvalifikationstillæg og funktionstillæg,
- anciennitet og
- pension.

Desuden fastsættes i ny § 4, stk. 2, at kommunalbestyrelsen skal dække udgifter til løn under sygdom og barnets 1. og 2. sygedag efter regning.

Derved skabes der mulighed for en betydelig forbedring af løn- og ansættelsesforholdene for handicaphjælperne i disse ordninger, og borgernes mulighed for at rekruttere og fastholde de nødvendige hjælpere forbedres. Bekendtgørelsens

§ 5 regulerer alene spørgsmålet om, hvilke elementer den kommunale udmåling til løn m.v. skal tage højde for. Bekendtgørelsen tager ikke stilling til, hvordan den enkelte arbejdsgiver og arbejdstager vælger at fordele disse midler. Dette er, som det også fremgår af bemærkningerne til L 136, op til arbejdsmarkedets parter.

De elementer, der indgår i beregningen af tilskuddet, er aftalt med satspuljeparterne i lyset af den samlede afsatte ramme til L 136 og bekendtgørelsen.

I forhold til anvendelsen af 'sammenlignelige faggrupper' kan der henvises til, at bekendtgørelsen skal kunne anvendes generelt. Det er ministeriets opfattelse, at hovedparten af de ansatte handicaphjælpere er ufaglærte hjælpere, som oplæres i de nødvendige funktioner. Bekendtgørelsen skal imidlertid også tage højde for, at der med udgangspunkt i borgerens behov i nogle tilfælde kan være behov for at ansætte hjælpere med særlige kvalifikationer og/eller en særlig faglig baggrund. Ministeriet finder på den baggrund ikke, at det er muligt at henvise til en enkelt faggruppe i bekendtgørelsen. Ministeriet vil i den kommende vejledning søge at tydeliggøre dette forhold.

3.2. Udmåling af tilskud til arbejdsgiveropgaver og lønadministration

DH gør opmærksom på, at det er vigtigt, at udmålingen af tilskuddet gør det realistisk muligt for borgeren at videregive arbejdsgiveransvaret til en forening eller en privat virksomhed.

Samtidig skal det sikres, at der tages højde for de forpligtelser, der følger af arbejdsgiveransvaret, fx. at stille de nødvendige arbejdsredskaber til rådighed. Arbejdstilsynet har fremsendt forslag til tydeliggørelse af bekendtgørelsens bestemmelser i forhold til lovgivning om arbejdsmiljø.

Kommentar:

Det er en grundlæggende præmis for reglerne om BPA, at udmålingen af tilskuddet gør det muligt for borgeren at overføre tilskuddet til en forening eller en privat virksomhed, der herefter er arbejdsgiver for hjælperne. Det fremgår derfor af bekendtgørelsen, at der skal udmåles tilskud hertil. Dette uddybes også i den kommende vejledning for BPA.

I forhold til DH's bemærkninger om arbejdsmiljørelaterede redskaber fremgår af § 6, stk. 1, i udkast til bekendtgørelsen (nu ny § 7), at der skal udmåles tilskud til dækning af omkostninger til arbejdsmiljørelaterede redskaber. Bestemmelsen gælder i øvrigt generelt, og ikke kun når borgeren har valgt at overføre tilskuddet til en forening eller en virksomhed. Arbejdstilsynet har givet uddybende bemærkninger til høringssvar vedrørende arbejdsmiljølovgivningen, og bekendtgørelsen er efterfølgende tilrettet, så der er indføjet en ny, selvstændig § 7 om udmåling af tilskud til dækning af omkostninger til overholdelse af arbejdsmiljølovgivningen.

3.3. Andre omkostninger forbundet med BPA

DH kritiserer formuleringen af bekendtgørelsens § 9, og finder den på kant med loven. DHF ønsker en mere præcis formulering af bestemmelsen, idet der i dag er stor forskel i udmålingen hertil fra kommune til kommune.

Kommentar:

Indenrigs- og Socialministeriet finder ikke, at bekendtgørelsens § 9 er i modstrid med lovgivningen.

Hensigten med bekendtgørelsens § 9 er at sikre, at alle borgere sikres en adgang til at få dækket de udgifter, der følger af at have hjælpere i og uden for hjemmet. Henvisningen til pensionslovgivningens bestemmelse (§ 16 om bistands- og plejetillæg) er alene medtaget for at sikre, at der ikke sker kompensation for de samme udgifter efter både serviceloven og pensionslovgivningen. Det fremgår af den gældende vejledning på området:

"103. Bistands- eller plejetillæg kan tilkendes som tillæg til førtidspension eller invaliditetsydelse til personer i alderen fra 18 til 65 år. ...

For at tilkende bistands- eller plejetillæg skal der foreligge et behov for personlig bistand af andre eller et behov for vedvarende pleje eller tilsyn.

Bistandstillæg kan tilkendes, når invaliditeten bevirker, at ansøgeren stadig må have personlig bistand af andre, eller når invaliditeten består i blindhed eller stærkt svagsynethed.

Plejetillæg kan tilkendes, når invaliditeten bevirker, at ansøgeren må have vedvarende pleje eller tilsyn, som nødvendiggør andres stadige nærværelse.

...

Det behov, som bistandstillægget er beregnet til at dække, er bistand til personlige fornødenheder, som fx hjælp til personlig hygiejne, bistand i forbindelse med måltider, af- og påklædning og toiletbesøg.

Tillægget skal dække udgifter, som normalt er forbundet med den fornødne personlige bistand. Der kræves ikke dokumentation for, at der foreligger udgifter. ...

104. ...

Vedvarende bistands- og plejebestanden hos personer, som er tilkendt førtidspension, skal som udgangspunkt dækkes efter pensionsloven.

Kontante ydelser til dækning af plejebestanden efter serviceloven er subsidiære i forhold til ydelser efter pensionsloven. "

Bekendtgørelsen er justeret for at tydeliggøre, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til de andre udgifter, der følger af at have hjælpere i hjemmet.

Det vil i den kommende vejledning om BPA blive uddybet, hvilke udgifter der eksempelvis kan være for borgeren, som fx udgifter til ledsagelse og entre, ekstra el, vand og varme i hjemmet samt udgifter til annoncering, porto mv.

4. Bureaukratisk og administrativ tung model, regulering

DH, DHF og KL gør opmærksom på, at bekendtgørelsen lægger op til for meget bureaukrati i udmålingen, både for kommuner og borgere, idet der skal opstilles budgetter og udregnes gennemsnitstilskud. KL finder, at både udarbejdelse af budget, den løbende regulering og opfølgning vil medføre store administrative byrder for kommunerne, særligt i opstartsfasen.

DH og til dels KL ønsker en model, hvor en del udgifter bliver gjort faste, og

andre er variable og dermed dækkes efter regning. Dette gælder især for borgere, eller nærtstående, der selv er arbejdsgiver for hjælperne. Her vil der med den foreslåede model være behov for mange løbende justeringer af tilskuddet, hvilket vil være tungt at administrere både for borger og kommuner.

DH mener desuden, at der mangler en adgang til regulering for generelle forhold.

Kommentar:

Ønsket med L 154 har været at skabe mere fleksible ordninger, der i højere grad kan tilpasses den enkelte borgers ønsker og behov. Dette medfører, at der er mange muligheder for den enkelte borger til at sammensætte sin BPA. Bekendtgørelsen må afspejle disse muligheder.

Gennemførelsen af ny lovgivning vil desuden ofte medføre, at der skal iværksættes nye opgaver og procedurer i kommunerne. Kommunerne kompenseres for de administrative merudgifter i den forbindelse.

På baggrund af bemærkningerne til bekendtgørelsen er bekendtgørelsen ændret, så dele af lønudgifterne fortsat skal fastsættes af kommunalbestyrelsen på baggrund af et budget, mens de 'variable' udgifter til løn under sygdom, barnets 1. og 2. sygedag mv. fremover skal dækkes efter regning. Desuden vil nødvendige arbejdsmiljørelaterede omkostninger og nødvendige omkostninger til fx kurser, forsikringer og lønadministration blive dækket efter regning.

Ændringen betyder, at behovet for at ansøge om ændringer i bevillingen minimeres, og reguleringsbestemmelsen er derfor ændret som følge heraf. Reglerne om regulering er nu samlet i bekendtgørelsens § 3.

5. Regnskab og tilbagebetaling

Ankestyrelsen og FOA påpeger, at der tilsyneladende er forskel på reglerne om regnskab og tilbagebetaling, alt efter om borgeren har overført sit tilskud til en forening eller en privat virksomhed, eller om borgeren selv eller en nærtstående er arbejdsgiver for hjælperne. FOA gør i den forbindelse opmærksom på, at de forskellige regler om regnskab og tilbagebetaling af uforbrugte midler kan medføre, at foreninger eller private virksomheder, som undlader at indgå overenskomst, derved kan få en utilsigtet konkurrencefordel.

DH mener, at der i forbindelse med reglerne om tilbagebetaling eller overførsel af tilskud til det kommende år mangler en mulighed for at opspare timer.

KL gør opmærksom på, at reglerne om regnskab, og særligt hvem der har pligten til at udarbejde regnskab, bør tydeliggøres. KL mener, at det ikke er hensigtsmæssigt, hvis det er kommunen, der får pligt til at lave regnskab, når en borger har valgt at overføre sit tilskud til en forening eller en virksomhed.

Kommentar:

Reglerne om regnskab og tilbagebetaling er blevet præciseret. Desuden er reglerne blevet ensartede, så der skal aflægges regnskab for de samme forhold,

uanset om borgeren er arbejdsgiver for hjælperne, eller om tilskuddet er overført til en anden part.

Til bemærkningen om adgang til opsparring af timer kan det oplyses, at bekendtgørelsens § 14 (nu § 15) om uforbrugte timer og eventuel overførsel af tilskud er blevet tydeliggjort, at borgeren kan opspare og overføre tilskud til uforbrugte timer til det efterfølgende år, når der er behov herfor.

Ministeriet vil i øvrigt beskrive dette nærmere i den kommende vejledning om BPA.

6. Rådighedstimer

DH finder, at rådighedstimerne skal høre til sjældenhederne og kun bevilges, når ganske særlige forhold taler for det, og foreslår, at 'herunder' erstattes af 'for eksempel'. FOA finder, at formuleringen i bekendtgørelsens § 3 er for bredt formuleret, og foreslår, at ordet 'normalt' udgår.

Kommentar:

Ministeriet er enig med DH i, at rådighedstimer alene skal anvendes i helt særlige tilfælde. Ministeriet finder, at forslaget til formulering af bekendtgørelsens § 5, stk. 3, "Ved udmåling af tilskud til løn efter stk. 2, kan der i helt særlige tilfælde udmåles tilskud til dækning af rådighedstimer til borgeren" netop afspejler, at dette alene gælder i helt særlige situationer. Den foreslåede formulering af DH indebærer ingen præcisering, idet både 'herunder' og 'for eksempel' angiver, at der ikke er tale om en udtømmende opstilling af mulige eksempler.

Ministeriet har præciseret begrebet rådighedstimer i bekendtgørelsen.

7. Ophør af BPA som følge af dødsfald

DH er forundret over, at kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sikre udbetaling af løn mv. til hjælpere ved opsigelse på grund af dødsfald kun gælder i forhold til borgere, der selv er arbejdsgivere.

FOA gør endvidere opmærksom på, at der ikke alene bør fastsættes regler om betaling af løn i forbindelse med dødsfald, men generelt, dvs. også når en BPA ophører af andre årsager end dødsfald.

Kommentar:

I forhold til dødsfald må der henvises til lovforslagets § 96 c, der generelt fastsætter, at tilskuddet til BPA bortfalder med udgangen af den måned, hvor en borger, der modtager tilskud efter §§ 95 eller 96, dør. Efter § 96 c, stk. 2 gælder, at kommunalbestyrelsen dækker eventuelle udgifter til hjælpere i minimum en måned efter udgangen af den måned, hvor dødsfaldet er sket. Disse regler gælder i alle situationer, når der udbetales tilskud til BPA efter §§ 95 og 96.

Bekendtgørelsen (nu § 13) fastsætter alene, hvem der varetager opgaver med udbetaling af hjælpernes løn, når en borger, der selv var arbejdsgiver for hjælperne, dør.

Ministeriet finder ikke, at der er behov for at regulere andre situationer, hvor en BPA ordning ophører. Det er ministeriets opfattelse, at ophør af en BPA ud over i den situation, der er beskrevet i § 96 c, forudsætter, at der er truffet afgørelse om ophør af ordningen. Det er desuden ministeriets opfattelse, at ophør af en BPA-ordning normalt bør ske med et rimeligt varsel, så borgeren har mulighed for at opsige hjælpere, eller opsige sin aftale om overførsel af tilskud til fx en forening eller en privat virksomhed.