

**Redegørelse af 28. maj 2013  
vedrørende kommunernes  
overholdelse af BPA-  
bekendtgørelsen**

*Udarbejdet af  
professor Søren  
Højgaard Mørup,  
Aarhus Universitet*



Landsorganisationen Borgerstyret Personlig Assistance

## Indhold

1. Redegørelsens baggrund, indhold og hovedkonklusioner .....	2
2. Nærmere om retsgrundlaget for tilskudsfastsættelse .....	3
2.1. Generelt om BPA-bekendtgørelsen .....	3
2.2. De overordnede principper for tilskudsfastsættelse i bekendtgørelsen .....	3
2.3. Nærmere om fastsættelse af tilskud efter § 5, stk. 1-3 og 5, og § 8, stk. 1, i bekendtgørelsen .....	7
2.4. Særligt om krav til regnskabsaflæggelse .....	8
2.5. Begrebet pligtmæssigt skøn .....	10
2.6. Sammenfatning .....	10
3. Nogle overordnede bemærkninger om kommunernes vejledningspligt .....	11
4. Vurdering af, om kommunerne administrerer i overensstemmelse med BPA-bekendtgørelsen og overholder vejledningspligten og kravet om pligtmæssigt skøn .....	13
4.1. BPA-bekendtgørelsen – generelt .....	13
4.2. Særligt om skøn under regel .....	13
4.3. Særligt om kommunernes vejledning af borgerne og forskellige krav til borgere og virksomheder mv. ....	20
5. Nogle generelle og sammenfattende betragtninger om kommunernes praksis og det gældende regelsæt .....	23

## 1. Redegørelsens baggrund, indhold og hovedkonklusioner

Denne redegørelse er tilblevet på baggrund af en anmodning fra LOBPA (Landsorganisationen Borgerstyret Personlig Assistance). LOBPA har i marts 2013 kontaktet landets kommuner og dels stillet en række spørgsmål, dels anmodet om aktindsigt i dokumenter, der vedrører udmåling af tilskud i henhold til bekendtgørelse nr. 647 af 25. juni 2012 om udmåling af tilskud til borgerstyret personlig assistance efter serviceloven (BPA-bekendtgørelsen).

LOBPA har bedt mig om – på grundlag af de svar, som LOBPA har modtaget – at vurdere, om kommunerne administrerer i overensstemmelse med BPA-bekendtgørelsen. Mere specifikt er jeg blevet bedt om at vurdere, om kommunerne overholder bekendtgørelsens § 4, stk. 1, og de bestemmelser, der er nævnt heri (§ 5, stk. 1-3 og 5, samt § 8). I tilknytning hertil har LOBPA ønsket en vurdering af, om kommunerne overholder almindelige forvaltningsretlige regler, herunder den almindelige vejledningspligt og pligten til at udøve et konkret skøn, og endelig mere overordnet, om de svar, som kommunerne har givet, gør det muligt for en almindelig borger at gennemskue, om de afgørelser, kommunerne træffer om tilskud, er i overensstemmelse med lovgivningen, eller om der er retssikkerhedsmæssige problemer forbundet med manglende forudberegnelighed for borgeren med hensyn til borgerens retsstilling.

Min redegørelse bygger på svar fra 47 kommuner, som LOBPA havde modtaget i starten af april 2013 samt enkelte yderligere svar fremsendt efterfølgende. Desuden har jeg modtaget forskelligt materiale fra LOBPA til belysning af de problemstillinger, som redegørelsen angår. I nogle af svarene er det blot angivet, at kommunen vil svare på et senere tidspunkt. Reelt bygger min redegørelse derfor på svar fra mindre end halvdelen af landets kommuner. De problemer, som fremgår heraf, er dog langt hen ad vejen ensartede.

Jeg har ikke selv kontaktet kommunerne og har ikke selv indhentet andre oplysninger end oplysninger om retsgrundlaget. Jeg har dog i enkelte tilfælde slået op på kommunernes hjemmesider, når de selv i deres svar har henvist hertil.

Jeg har ikke foretaget nogen statistisk undersøgelse af, hvor mange kommuner der har svaret, herunder svaret på de enkelte spørgsmål. Generelt har flertallet af de besvarelser, jeg har gennemgået, båret præg af, at kommunerne har forsøgt efter bedste evne at besvare de rejste spørgsmål.

Enkelte kommuner har reelt ikke forsøgt at svare på LOBPA's spørgsmål. Esbjerg Kommune har til eksempel anført, at LOBPA allerede er i besiddelse af de oplysninger, som LOBPA har bedt om. Kommunen har herved henvist til, at flere borgere i kommunen har valgt at indgå kontrakt med LOBPA. Tønder Kommune har bl.a. oplyst, at den administrerer BPA-ordninger "efter gældende love, cirkulære m.v. samt KL's vejledning" uden i øvrigt at svare på spørgsmål 1-4. For så vidt angår spørgsmål 1-4 i LOBPA's henvendelse er der efter min opfattelse tale om spørgsmål, hvor myndighederne har pligt til at svare efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Det er efter min opfattelse derfor kritisabelt, at de pågældende kommuner ikke har svaret på LOBPA's spørgsmål for så vidt angår spørgsmål 1-4. Det er mere diskutabelt, om myndighederne har pligt til at svare på spørgsmål 5 og 6, der indebærer en forespørgsel vedrørende nogle faktuelle forhold. En kommune kan dog vanskeligt give nogen saglig

begrundelse for ikke at svare, hvis den ligger inde med de ønskede oplysninger, eller disse kan tilve-  
jebringes uden synderligt besvær.

Min gennemgang af de svar, som jeg har fået tilsendt, viser, at kommunerne i mange tilfælde vejle-  
der eller administrerer i strid med gældende ret, herunder BPA-bekendtgørelsen og grundsætningen  
om pligtmæssigt skøn. Det er min opfattelse, at der er et påtrængende behov for, at der gøres noget  
– enten at man sikrer, at reglerne overholdes, eller at man ændrer reglerne, så de bliver enklere at  
administrere, og det dermed bliver enklere at konstatere, om reglerne er overholdt.

## **2. Nærmere om retsgrundlaget for tilskudsfastsættelse**

### **2.1. Generelt om BPA-bekendtgørelsen**

BPA-bekendtgørelsen er fastsat med hjemmel i §§ 96 a, stk. 1 og 3, og 96 c, stk. 3, i lov om social  
service, jf. lovbekendtgørelse nr. 810 af 19. juli 2012 (serviceloven). Bekendtgørelsen fastlægger reg-  
ler for udmåling af de tilskud, som omhandles i servicelovens §§ 95 og 96. Efter servicelovens § 95  
har kommunerne mulighed for og efter omstændighederne pligt til at udbetale tilskud, som skal  
dække hjælp som omhandlet i lovens §§ 83 og 84, som den pågældende borger selv antager. Efter  
servicelovens § 96 skal kommunerne tilbyde borgerstyret personlig assistance. Borgerstyret personlig  
assistance ydes som tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning  
og ledsagelse til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et  
behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte.

Servicelovens § 96 a bemyndiger indenrigs- og socialministeren til (bl.a.) at fastsætte nærmere regler  
om kommunalbestyrelsens udmåling af tilskud til borgerstyret personlig assistance, herunder om  
dækning af udgifter til hjælpernes løn, udgifter ved varetagelse af arbejdsgiveropgaver og admini-  
strative opgaver m.v. samt andre udgifter for borgeren, der er forbundet med den modtagne hjælp.

Ud over bekendtgørelsen foreligger der en generel vejledning fra Socialministeriet (Vejledning nr. 9  
af 15. februar 2011). Vejledningen udgør et fortolkningsbidrag til bekendtgørelsen, men det er reg-  
lerne i bekendtgørelsen, der er bindende for borgerne og myndighederne, herunder kommunerne.

### **2.2. De overordnede principper for tilskudsfastsættelse i bekendtgørelsen**

Det er mit indtryk, at der kan være grund til at fastslå noget i og for sig helt banalt: Loven og be-  
kendtgørelsen indebærer en ordening, hvorefter en borger kan få et tilskud fra en kommune. Kom-  
munen træffer afgørelse (udsteder en forvaltningsakt) med borgeren som adressat. Borgeren kan  
indgå aftale med private om udførelse af hjælp i form af et ansættelsesforhold. Alternativt kan bor-  
geren indgå aftale om levering af hjælp i form af en kontrakt med en virksomhed, som således leve-  
rer en serviceydelse. Sådanne aftaler er forvaltningen ikke part i, og der er som udgangspunkt ingen  
relation mellem forvaltningen og virksomhederne. Det er vigtigt at fastslå, at det er borgeren, der er  
den tilskudsberettigede (det bemærkes, at når der efter § 95, stk. 3, ydes tilskud til en nærtstående,  
er det den nærtstående, som har borger-rollen i forholdet borger/forvaltning (sml. bekendtgørelsen  
§ 12, stk. 1); det skal man ikke lade sig forvirre af).

Udgangspunktet modificeres på enkelte punkter om udbetaling (§§ 12-13) og om regnskabsaflæggelse (§ 14). Det er tvivlsomt, hvad konsekvenserne heraf nærmere er, men der er ikke tvivl om, at adressaten for tilskudsafgørelsen alene er borgeren, og at kommunen ikke er part i kontrakten mellem borgeren og ansatte hjælpere eller en virksomhed. Der kan derimod være tvivl om, hvad der f.eks. er konsekvenserne af, at en virksomhed ikke aflægger regnskab, eller om en virksomhed, der har fået tilskud udbetalt, kan have tilbagebetalingspligt direkte over for kommunen.

Noget, som giver anledning til problemer i praksis, er, hvorledes tilskud skal fastsættes.

Overordnet udtrykker bekendtgørelsen det princip, at *tilskudsmodtageren* ikke må "tjene" på tilskuddet. Dette fremgår af § 3, stk. 3 (tilskuddet kan maksimalt udgøre de faktiske omkostninger, der er forbundet med ordningen), § 4, stk. 2 (visse udgifter dækkes efter regning), § 15, stk. 1, (hvis der er forbrugt færre timer end udmålt, skal tilskuddet hertil som udgangspunkt tilbagebetales) og § 16 (tilskud, der ikke er anvendt til de formål, der er nævnt i servicelovens §§ 95, 96 og 96 a, skal tilbagebetales).

Et af de spørgsmål, der er relevant i praksis, er, om *den hjælp, som tilskudsmodtageren antager*, må tjene på tilskuddet. Det omfatter både de personer, som hjælper tilskudsmodtageren i det daglige, og den hjælp, som består i at varetage arbejdsgiveropgaven. Det første er naturligvis oplagt – der er tale om løn for udførelse af arbejde.

Jeg har forstået, at der ikke er fuldstændig enighed om, i hvilket omfang og på hvilken måde den, der varetager arbejdsgiveropgaven, lovligt kan opnå et økonomisk overskud. Det forekommer ret indlysende, at når lovgivningsmagten ved fastsættelsen af reglerne i loven har bestemt, at man kan overlade det til et privat foretagende at løse en opgave for en borger, kan private virksomheder opnå et overskud, da private virksomheder normalt kun er interesserede i at påtage sig en sådan opgave, hvis der er mulighed for at opnå et vist overskud. Man må således antage, at lovgivningsmagten har forudsat, at den, der varetager arbejdsgiveropgaven, lovligt kan og må forventes at ville tilstræbe at opnå et økonomisk overskud. (Det bemærkes, at der er et teoretisk loft for, hvor meget der kan tjenes ved at drive virksomhed på området, idet § 3, stk. 4, sætter et loft over tilskuddet. Da kommunernes udgifter til varetagelse af de opgaver, kommunerne har efter servicelovens §§ 83, 84 og 97, i praksis er væsentligt større pr. time end udgifterne pr. time til hjælp udmålt efter bekendtgørelsen, er der dog alene tale om et teoretisk loft).

I det følgende skal jeg redegøre nærmere for, at min opfattelse understøttes af reglerne i bekendtgørelsen, idet jeg bemærker, at der er tale om relativt komplicerede regler, og at det derfor er vanskeligt at give en kort begrundelse. Jeg vil imidlertid gerne understrege, at dette ikke er ensbetydende med, at der er usikkerhed forbundet med vurderingen.

I BPA-bekendtgørelsen sondres mellem omkostninger og tilskud, der dækkes efter regning, og tilskud, der udmåles en gang årligt, hovedsagligt ud fra et budget (jf. § 3, stk. 1 og 2, og § 4). Man benytter således dels et "efter regningsprincip" i relation til nogle udgifter, dels et "pose pengeprincip" i relation til andre udgifter.

Tilskud til det, man kan kalde kerneydelsen – hjælp og pleje m.v. – fastsættes som et årligt tilskud, der forudsættes dels at basere sig på en løntimepris, dels på et antal timer efter nærmere regler i § 5,

stk. 1-3 og 5. Dette tilskud er uafhængigt af, om tilskudsmodtageren selv er arbejdsgiver, eller om tilskudsmodtageren antager en selvstændigt virkende tredjemand (virksomhed eller anden organisation) til at levere hjælpen.

Hvis tilskudsmodtageren antager en selvstændigt virkende tredjemand til at levere hjælpen, skal der efter § 8 også ydes et årligt tilskud til udgift til betaling for de opgaver, der forbundet med at være arbejdsgiver, bl.a. ansættelses- og afskedigelsesprocedurer i forhold til hjælpere, lønadministration, regnskab, ledelse og kontorhold inklusive afledte omkostninger til IT, husleje m.v.

Man må antage, at tanken har været, at man – hvis man antager en selvstændigt virkende tredjemand til at sørge for hjælp – skal betale en pris, der dels dækker tredjemands lønomkostninger i form af en løntimepris, dels nogle generelle udgifter for den selvstændigt virkende tredjemand som arbejdsgiver.

Reglerne giver en selvstændigt virkende tredjemand mulighed for at opnå en fortjeneste, hvis vedkommendes omkostninger er lavere, end tilskuddet. Omvendt vil vedkommende have et tab, hvis omkostningerne er højere end tilskuddet. Den selvstændigt virkende tredjemand økonomiske forhold er tilskuddet uvedkommende.

Hvis borgeren selv er arbejdsgiver, skal der ikke udmåles tilskud efter § 8. I stedet skal kommunen dække nødvendige omkostninger ved lønadministration efter regning, jf. § 9, jf. § 4, stk. 2.

Uanset om borgeren selv er arbejdsgiver eller antager en selvstændigt virkende tredjemand, skal kommunen yde tilskud til en række accessoriske udgifter forbundet med det at være arbejdsgiver. Disse omkostninger og tilskud, som dækkes efter regning, fremgår af § 5, stk. 4, og §§ 6 og 7.

Man må efter ordlyden forstå bekendtgørelsen således, at kommunen skal betale de faktiske udgifter til dækning af de omkostninger, der fremgår af disse bestemmelser. I §§ 6 og 7 anføres det, at der skal være tale om "nødvendige omkostninger" til bl.a. forsikringer, kurser, overholdelse af arbejdsmiljølovgivningen. Man kan overveje, om der heri ligger en adgang til at foretage en nærmere vurdering af, hvad udgifterne hertil bør være, eller om der blot er tale om begrænsning af pligten til at yde tilskud til aktiviteter, der er nødvendige, enten fordi de er lovpligtige, eller er uomgængelige følger af, at den tilskudsberettigede antager hjælp efter §§ 95 og 96.

Efter min opfattelse må den sidstnævnte forståelse lægges til grund. Reglerne må – når de ses i sammenhæng med udtrykket "efter regning" – forstås således, at kommunen skal betale det, som f.eks. den arbejdsgiverforsikring, som den tilskudsberettigede antager, koster. Der er således adgang til "censur" for så vidt angår de opgaver, der kan kræves tilskud til, men normalt ikke til at censurere i størrelsen af den regning, som den tilskudsberettigede har betalt. (Kan en kommune anvise et billigere tilbud for en fuldt sammenlignelig ydelse, der dækker f.eks. en nødvendig forsikring, end det tilbud, borgeren vil antage, og kan købet af denne ydelse isoleres fra andre ydelser, vil kommunen dog formentlig med rette kunne anføre, at merudgiften til den dyrere løsning, som borgeren vil vælge, ikke er nødvendig. Der er derimod ikke adgang til at fastsætte udgifter, der betales efter regning, til en pris, som kun kan opnås af kommunen, eller som forudsætter, at der også vælges andre løsninger/ydelser).

Dette harmonerer med reglerne for den type tilskud, som udmåles på årlig basis.

Det anførte har den betydning, at når man hvert år udmåler tilskud efter § 5, stk. 1-3, og 5, og § 8, stk. 1, skal man ikke fastsætte timeprisen til den pris, som borgeren konkret betaler. Man skal derimod skønne over, hvad det må antages at koste at få udført den pågældende type hjælp (arbejde), ligesom man må tage udgangspunkt i, hvad arbejdsgiverudgifterne typisk må antages at være (ganske som den virksomhed, der tilbyder at varetage arbejdsgiveropgaven, må antages at tage disse udgifter i betragtning, når virksomheden giver tilbud på at varetage opgaven). Dette er ikke det samme, som at man ikke kan skele til, hvad udgifterne har været det foregående år – det kan være en indikation af markedsprisen på ydelsen.

Man kan sige, at man udmåler et tilskud, som borgeren så kan anvende – eller populært udtrykt, man giver borgeren "en pose penge", som han så må sørge for strækker til, men omvendt også har en vis frihed til at råde over.

Den anførte forståelse indebærer, at en selvstændigt virkende tredjemand – i princippet – kan opnå en fortjeneste. Når jeg skriver "i princippet", skyldes det, at man ved fastsættelse af tilskuddet tilstræber at fastsætte tilskud, så det dækker den selvstændigt virkende tredjemands omkostninger og ikke mere. Herved opnås der en balance mellem det offentliges interesse i ikke at betale en overpris og på den anden side et incitament hos de selvstændigt virkende tredjemænd, der tilbyder disse ydelser, til at effektivisere – hvilket må antages også at medvirke til at holde prisen nede. Som nævnt ovenfor bygger reglerne på en antagelse om, at private kan udføre opgaven mindst lige så eller mere effektivt eller billigere end det offentlige (jf. § 3, stk. 4).

Et særligt spørgsmål angår, om private kan opnå en fortjeneste ved, at de kan antage hjælp til udførelse af hovedydelsen (dvs. ansætte hjælpere), fordi omkostningerne til hjælpere er lavere end forudsat af kommunen, f.eks. fordi timelønnen aftales lavere end forudsat af kommunen. Bekendtgørelsen bestemmer i § 3, stk. 3, at tilskuddet maksimalt kan udgøre de faktiske omkostninger, der er forbundet med ordningen. Heri ligger imidlertid – efter min opfattelse – alene, at den tilskudsberettigede borger ikke kan opnå en fortjeneste. Med de faktiske omkostninger sigtes til borgerens omkostninger. Hvis borgeren betaler en virksomhed for at levere hjælp, kan tilskuddet således ikke overstige de udgifter, som borgeren har. Hvilke omkostninger virksomheden har, er forholdet mellem borger og forvaltning uvedkommende.

Dette understøttes også af tilbagebetalingsreglernes udformning: Tilskud skal (selvsagt) tilbagebetales, hvis de har været anvendt til andre formål end nævnet i servicelovens §§ 95, 96 og 96 a – tilskudsmodtageren kan derfor ikke anvende tilskuddet til f.eks. at investere i fast ejendom eller til forbrug. Desuden er det et krav, at borgeren rent faktisk får leveret den ydelse, som han har fået tilskud til. Derfor er der et krav om, at uforbrugte timer som udgangspunkt betyder, at der skal ske tilbagebetaling af tilskud. Hvis borgeren rent faktisk anvender det tildelte tilskud til f.eks. at betale en organisation for at stille hjælp til rådighed og får leveret timer svarende til det bevilgede, kan der ikke kræves tilbagebetaling – uanset om hjælperne arbejder gratis for organisationen.

Man kan også udtrykke det mere populært: Reglerne om regnskabsaflæggelse og tilbagebetaling betyder, at man "følger kronerne" et vist stykke. Man må selvsagt stoppe med at følge tilskuddet på

et vist tidspunkt. Efter reglerne skal man (selvsagt) ikke interessere sig for, hvordan eksempelvis en hjælper anvender sin løn. Det er heller ikke relevant, hvordan en virksomhed *anvender* de beløb, som borgeren betaler (det tilskud, som udbetales til virksomheden). Det, som det offentlige skal føre kontrol med, er, hvorledes borgeren anvender de udbetalte ydelser. Jeg henviser i øvrigt til afsnit 4 nedenfor.

### **2.3. Nærmere om fastsættelse af tilskud efter § 5, stk. 1-3 og 5, og § 8, stk. 1, i bekendtgørelsen**

Den overordnede bestemmelse om fastsættelse af tilskud til hovedydelsen er § 5, stk. 1. Efter denne regel skal kommunen ved beregningen af tilskuddet "foretage en konkret vurdering af borgerens behov, og herunder behov der kan medføre, at det er nødvendigt at ansætte hjælpere med særlige kvalifikationer herunder en særlig faglig baggrund." Der skal således foretages et helt konkret vurdering af den enkelte borgers behov. (Det fremgår som en særregel af stk. 3, der knytter sig til stk. 1, 1. pkt. at der i helt særlige tilfælde kan udmåles tilskud til dækning af rådighedstimer til borgeren. Ved rådighedstimer forstås timer, hvor hjælperen er til stede, men hvor der kun undtagelsesvis udføres aktiviteter for borgeren, herunder i forbindelse med delt tjeneste eller ved et mere spredt hjælpebehov).

Det fremgår videre af § 5, stk. 1, 2. pkt., at kommunen ved udmålingen af tilskud til dækning af omkostninger til løn til hjælpere ved beregningen af tilskuddet "som minimum" skal "tage udgangspunkt i grundlønningen for sammenlignelige faggrupper." Den skal anvende samme udgangspunkt ved beregning af alle elementer af lønnen.

Ved fastsættelse af tilskuddet til løn pr. time skal kommunen ifølge stk. 2 "sikre, at der ved beregningen sikres den nødvendige rummelighed i udmålingen," og den skal tage højde for tidsbestemte tillæg, stedbestede tillæg, funktions- og kvalifikationstillæg m.v., arbejdsmarkedspension og anciennitet. Den skal desuden ifølge stk. 5 tage højde for omkostninger til feriepenge, feriegodtgørelse og ferie m.v. efter ferieloven, ATP samt eventuelle andre lovpligtige bidrag.

Brugen af udtrykkene "som minimum" og "sikres den nødvendige rummelighed i udmålingen" indikerer, at kommunen – selvom den skal vurdere den enkelte borgers helt konkrete behov – ikke må lægge sig i underkanten af målet, men tværtimod har pligt til at undgå (sikre sig), at dette ikke er tilfældet. Det gælder både ved fastsættelsen af timeprisen for den påkrævede assistance og ved vurderingen af behovet (antal timer, hvornår på døgnet behovet er til stede, osv.).

For så vidt angår udgifter til selve det at være arbejdsgiver fremgår det af § 8, at kommunen skal udmåle et tilskud til særlige opgaver forbundet med at være arbejdsgiver, herunder omkostninger ved:

- 1) ansættelses- og afskedigelsesprocedurer i forhold til hjælpere,
- 2) oplæring og vejledning af borgeren i de opgaver, der følger af at modtage hjælp i form af borgers-tret personlig assistance,
- 3) bistand til borgeren med rekruttering af hjælper m.v.,



4) i et vist omfang at medvirke til at sikre vikardækning,

5) lønadministration m.v. og

6) regnskab, ledelse og kontorhold inklusive afledte omkostninger til IT, husleje m.v.

Ordet "herunder" og brugen af "m.v." flere steder understreger, at der er tale om et skøn, hvor der kan blive tale om at inddrage andre omkostninger end de opregnede. Meningen med reglen er, at samtlige de særlige opgaver forbundet med at være arbejdsgiver skal dækkes. Tilskuddet må ikke fastsættes så lavt, at borgeren reelt ikke kan få nogen til at varetage arbejdsgiveropgaven.

*Ud fra retspolitiske, almenmenneskelige og samfundsøkonomiske betragtninger kan man godt stille spørgsmålstejn ved, om det altid er fornuftigt alene at udmåle løntilskud, der kun rækker til den strengt nødvendige hjælp. Jeg har forstået, at det i praksis giver problemer, at kommuner vurderer, at en borger ikke har brug for handicaphjælpere med en vis større anciennitet, eller at kommuner generelt udmåler tilskud, der ikke er tilstrækkeligt rummelige. Borgeren henvises derfor til at ansætte billigere arbejdskraft (eller har svært ved overhovedet at ansætte hjælpere). Det giver et problem, når en hjælper er ansat over en længere årrække: Hjælperen vil med rette kunne mene, at vedkommende bør have løn svarende til sin anciennitet, men kommunen kan efter reglerne ikke udmåle et tilskud, der er større end det behov, borgeren har. Borgeren kan derfor være nødsaget til at afskedige hjælpere efter en periode, hvis de forlanger at få løn svarende til deres anciennitet, eller afholde merudgiften af egne midler. Det er selvsagt en belastning, at en nær relation til en hjælper skal afbrydes efter en vis tid for at etablere en ny relation til en anden hjælper, ligesom der vil være tid og udgifter forbundet med instruktion af den nye hjælper. Dette forekommer hverken særlig rimeligt eller fornuftigt. Man bør efter min opfattelse overveje at ændre § 5, således at det fremgår, at der ved udmålingen også skal tages hensyn til, at borgeren kan fastholde de allerede ansatte hjælpere (også selvom det ikke er strengt nødvendigt at have ansat medarbejdere med en vis anciennitet i forhold til borgerens behov).*

## 2.4. Særligt om krav til regnskabsaflæggelse

I bekendtgørelsens § 14 er der fastsat regler om regnskab. Bestemmelsen pålægger borgeren pligt til at udarbejde et "årligt regnskab for tilskud ... efter §§ 5-9", og regnskabet skal også indeholde en opgørelse over udmålte og forbrugte timer. Hvis tilskuddet er overført til andre, skal de pågældende udarbejde regnskabet, medmindre kommunen varetager lønadministration m.v. efter servicelovens § 95, stk. 5, eller § 96, stk. 4. Kravene til regnskabets indhold må antages at være de samme, uanset hvem der udarbejder det. Reglen må forstås således, at når arbejdsgiveropgaven er overdraget, følger den pligt, som borgeren har til at aflægge regnskab, med – men den udvides ikke. Regnskabet skal derfor redegøre for, hvorledes borgeren har anvendt tilskud m.v., ikke for hvilke udgifter arbejdsgiveren har haft. (Ved eksempelvis opgørelse af udgifter til timeløn skal det beløb, som borgeren har betalt til den pågældende virksomhed fremgå. Dette er ikke nødvendigvis den udgift, som virksomheden har).

Efter ordlyden kan der stilles meget få krav til borgerens (den private virksomheds) regnskab. Regnskabet skal i hvert fald indeholde en angivelse af, hvor mange timer der er udmålt, og hvor mange der er forbrugt. Det er efter ordlyden tvivlsomt, om der er pligt til at specificere, hvilke timer der er

udmålt og forbrugt (om det er dag-, aften- eller nattimer, osv.). Ordlyden giver ikke noget sikkert belæg for at kræve dette af borgeren, men det kan borgeren dog have en interesse i, når der ved fastsættelsen af tilskuddet er udmålt timeløn efter forskellige takster. Det skal jeg vende tilbage til nedenfor.

Også i øvrigt giver ordlyden ikke belæg for at stille ret store krav til regnskabet, udover at man skal kunne se, hvilke beløb borgeren har fået i tilskud til aflønning af hjælp (§ 5, stk. 1-3 og 5) og til betaling for udførelse af arbejds giveropgaven (§ 8), og hvilke udgifter borgeren har haft til betaling til tredjemand for udførelse af disse opgaver, ligesom det må skulle fremgå hvilke regninger, kommunalbestyrelsen har betalt for løn under sygdom (§ 5, stk. 4) forsikringer (§ 6, stk. 1), kurser (§ 6, stk. 2), omkostninger til overholdelse af arbejdsmiljølovgivningen (§ 7) og til lønadministration (§ 9). Formålet er at sikre, at der ikke bliver udbetalt større beløb til borgeren, end borgeren afholder af udgifter.

Reglerne om regnskabsaflæggelse skal ses i sammenhæng med tilbagebetalingsreglerne i §§ 15-16. Der kan kun stilles krav om tilbagebetaling i to situationer. Den første foreligger, hvis borgeren ikke har anvendt tilskuddet til betaling for ydelser som nævnt i servicelovens § 95, § 96 og § 96 a – og det vil ikke være tilfældet, hvis de samlede betalinger til borgeren fra kommunen overstiger borgerens udgifter til betaling af de udgifter, som er nævnt i § 6, § 7 og § 9 samt til løn til hjælpere eller til en privat virksomhed, der leverer hjælp. Har borgeren derimod haft en samlet udgift, der er mindst lige så stor som tilskuddet, kan der ikke kræves tilbagebetaling. Bekendtgørelsen § 16 udtrykker et ”gynge og karruseller”-princip, idet det alene er et krav, at tilskud anvendes til de formål, som er nævnt i servicelovens § 95, § 96 og § 96 a. Der stilles med andre ord ikke efter § 16 noget krav om, at udgifterne fordeler sig som forudsat af kommunen ved dens udmåling efter §§ 5 og 8. (Problemet opstår (normalt) ikke i forhold til de udgifter, som betales efter regning).

Den anden situation foreligger i relation til tilskud efter § 5, idet der gælder et yderligere krav om tilbagebetaling, hvis der er forbrugt færre timer end udmålt. Man må som anført umiddelbart efter ordlyden antage, at der i regnskabet kun er pligt til at angive det samlede antal timer uden at specificere, hvilken type timer der er tale om. Det kan imidlertid give et problem i relation til tilbagebetalingspligten: Hvis borgeren har anvendt færre ”billige” timer end udmålt, vil en gennemsnitsmetode betyde, at borgeren kan have et tab. Det er selvsagt ikke hensigtsmæssigt, at borgeren – for at undgå at blive mødt med et tilbagebetalingskrav – skal sørge at udnytte bevillingen maksimalt i f.eks. dagtimerne, selvom der ikke er behov for det. Uanset om det er et krav efter bekendtgørelsen, bør borgeren derfor i nogle situationer overveje at specificere, hvilke type timer der er udmålt tilskud til, og hvilke type timer der er forbrugt. (Hvis borgeren har brugt færre ”dyre” timer, opstår der ikke noget problem, fordi en besparelse skal tilbagebetales efter § 16). Det er vigtigt at pointere, at det ikke er sikkert, at dette giver balance i regnskabet – det er jo ikke sikkert, at den hjælper eller leverandør borgeren har valgt, afregner over for borgeren til de samme timesatser, som forvaltningen har lagt til grund ved udmålingen af tilskuddet. Hvis borgeren ikke selv har ansat hjælp, men får hjælp leveret af en virksomhed, er det en mulighed, at virksomheden leverer hjælpen til en fast gennemsnitspris, som kommunen har fastsat. I dette tilfælde opstår problemet ikke i forhold til borgeren. (En sådan ordning indebærer, at virksomheden kan tjene eller tabe på en sådan aftale, alt efter hvornår på døgnet hjælpen leveres, men dette er det offentlige uvedkommende).

*Ud fra en retspolitisk betragtning er det spørgsmålet, om reglerne i § 15 er særligt hensigtsmæssige. Reglen i § 16 sikrer, at borgeren ikke kommer til at tjene på tilskuddet, og man vil ved fastlæggelsen af budgettet for det kommende år efter §§ 4 og 5 kunne tage i betragtning, hvor mange timer borgeren ifølge regnskabet har haft behov for i tidligere år (idet man naturligvis må se på årsagerne til, at et forbrug er højere eller lavere end budgetteret). Reglen forekommer at medføre en unødigt bureaukratisk regnskabsaflæggelse, der formentlig især rammer borgere, der selv er arbejdsgivere. Reglens eneste funktion er – så vidt ses – at udelukke, at ”gynger- og karussel”-princippet i § 16 slår igennem i forhold til det samlede tilskud efter §§ 5 og 8 (dvs. ”gynger- og karussel”-princippet gælder som følge af § 15 kun i forhold til § 8 som en pulje og § 5 som en anden pulje, der – hvis borgeren betaler forskellige beløb alt efter, hvornår i løbet af døgnet hjælpen leveres – yderligere må opsplittes i forhold til forskellige typer løntimer). Det er for mig at se tvivlsomt, om man opnår noget ved en sådan detailstyring.*

## **2.5. Begrebet pligtmæssigt skøn**

Det er den almindelige opfattelse, at forvaltningen – når den er overladt et skøn – er forpligtet til at skønne konkret. Synspunktet står stærkest, når forvaltningen handler på grundlag af en lovbestemt kompetence, og særlig stærkt, når det fremgår, at hensigten med at overlade forvaltningen et skøn netop har været, at der skal udøves et konkret skøn.

Det er i bemærkningerne til lovforslag nr. L 136 af 19. februar 2009, afsnit 2, anført, at ”der ved fastlæggelse af niveauet for udmålingen af udgifterne til aflønning skal foretages en konkret vurdering af borgerens behov, herunder behov der kan medføre, at det kan være nødvendigt at ansætte hjælpere med særlige kvalifikationer og/eller en særlig faglig baggrund.” Dette gentages i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2 (servicelovens § 96 a). Det er også fastslået i Social- og Integrationsministeriets skrivelse nr. 9080 af 2. marts 2010, at der ”altid skal foretages en konkret og individuel vurdering af den enkelte sag. I forhold til BPA gælder denne pligt såvel udmålingen af borgerens hjælpebehov som beregningen af lønomkostninger mv. og udmålingen af omkostninger ved de særlige opgaver, der er forbundet med at være arbejdsgiver for en borger med BPA.” Tilsvarende Vejledning nr. 9 af 15. februar 2011, bl.a. pkt. 60, 65, 82 ff.

I det foreliggende tilfælde fremgår pligten til at skønne konkret således meget klart af forarbejderne til loven, formuleringen (ordlyden) i bekendtgørelsen og i de ministerielle fortolkningsbidrag.

Pligten til at skønne konkret betyder, at forvaltningen ikke må følge helt faste regler, men i stedet skal foretage en individuel vurdering fra sag til sag. Forvaltningen må godt opstille udgangspunkter og hovedregler, men må ikke følge en praksis, hvor man ikke overvejer at gøre undtagelser – i så fald har man sat skønnet ulovligt under regel.

## **2.6. Sammenfatning**

Tilskud til ”hovedydelsen” (aflønning af hjælpere) såvel som til betaling af en privat for at påtage sig arbejdsgiveropgaven skal fastsættes efter et konkret skøn. I begge tilfælde skal myndighederne forsøge at fastsætte et tilskud, som rent faktisk gør det muligt for borgeren at antage den nødvendige hjælp – hverken mere eller mindre. I hvert enkelt tilfælde skal der således lægges et budget, hvor den konkrete skønnede udgift til varetagelse af arbejdsgiveropgaven fastlægges.

Tilskudsmodtageren må ikke personligt opnå en økonomisk fordel af tilskuddet.

Der er derimod ikke noget til hinder for, at private, som tilskudsmodtageren antager, opnår et økonomisk overskud. Reglerne om den nærmere fastsættelse af tilskud tilstræber at fastsætte et tilskud, der ikke overstiger markedsprisen, idet man tager udgangspunkt i de omkostninger, der er forbundet med at levere ydelsen. Der vil derfor i praksis – hvis reglerne følges – være tale om, at private virksomheder vil kunne opnå et økonomisk overskud ved at påtage sig arbejdsgiveropgaven – ligesom de vil kunne have et tab – afhængigt af, hvorledes de tilrettelægger opgavevaretagelsen, herunder hvor effektivt den administreres. Om den private virksomhed har overskud eller underskud, er det offentlige uvedkommende. Regnskabs- og tilbagebetalingsreglerne er heller ikke til hinder for, at private virksomheder opnår et overskud (eller et underskud).

### **3. Nogle overordnede bemærkninger om kommunernes vejledningspligt**

Efter forvaltningslovens § 7 skal en myndighed ”i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.” Det er myndigheden, der skønner, hvordan den bedst kan vejlede i det enkelte tilfælde. Loven pålægger ikke forvaltningen at yde generel vejledning i form af skriftlige vejledninger, håndbøger mv. Hvis forvaltningen yder generel vejledning – typisk i form af skriftligt materiale – skal vejledningen naturligvis være korrekt og forståelig.

I Vejledning nr. 9 af 15. februar 2011, pkt. 12, anføres det, at kommunalbestyrelsen løbende bør informere en borger med en BPA-ordning om de regler, der gælder for arbejdsgivere, bl.a. regler om arbejdsmiljø, sygedagpenge, forsikringer, ligebehandling og forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, jf. også pkt. 43.

Det er der efter min opfattelse ikke hjemmel til at kræve denne vejledning af kommunerne. Jeg mener heller ikke, at der efter forvaltningslovens § 7 er pligt til at vejlede om den ansættelsesretlige lovgivning, eftersom spørgsmål herom ikke er ”spørgsmål inden for myndighedens sagsområde”. Selve det forhold, at der findes en BPA-ordning, er ikke ensbetydende med, at vejledning om f.eks. ligebehandlingslovens pligter for en arbejdsgiver falder inden for kommunens sagsområde. Kommunen har pligt til at vejlede om, hvad det vil sige, at man skal påtage sig eller overdrager ”arbejdsgiveransvaret”, men ikke om det præcise indhold heraf.

Når man tager hele det ansættelsesretlige områdes kompleksitet i betragtning og desuden tager målgruppen i betragtning – jeg tænker herved især på, at en del af målgruppen har betydelig nedsat psykisk funktionsevne – er det en meget stor opgave at pålægge kommunerne. Det er åbenbart, at der er risiko for, at vejledningen er forkert, ufuldstændig eller misforstås. Hvis skrevne vejledninger skal være retvisende, skal de desuden hele tiden føres ajour, ikke bare under hensyn til ny lovgivning, men også ny praksis.

Efter min opfattelse er det næppe hensigtsmæssigt, at kommunerne i almindelighed vejleder om disse spørgsmål. Kommunerne vil – efter min opfattelse – meget let kunne pådrage sig et erstatningsansvar for mangelfuld rådgivning, og under alle omstændigheder er det uheldigt, hvis man vild-

leder borgerne om deres rettigheder og pligter. Jeg er ikke ekspert i ansættelsesret eller arbejdsmiljøret og vil ikke vurdere kommunernes vejledning herom nærmere, men jeg er i min gennemgang af materialet stødt på flere udsagn, der forekommer at være af tvivlsom rigtighed. (Når til eksempel Faaborg-Midtfyn Kommune i sin vejledning, afsnit 4.2 skriver, at man ved en ansættelsessamtale skal oplyse, om der bliver røget i borgerens hjem, er det svært at forene med, at Frederikssund Kommune skriver i sin vejledning, afsnit 6, at "den nye lov siger, at der ikke er tilladt at ryge, når der er personale til stede ... Til daglig er det ikke tilladt at ryge").

Et eksempel på uheldig vejledning er et udsagn i en vejledning om, at en hjælper, som ansættes af en borger, er underlagt tavshedspligt efter straffelovens § 152 (jf. f.eks. Frederikssund Kommunes vejledning, afsnit 8). En person, der er ansat af en borger eller en privat virksomhed er – efter min vurdering – ikke omfattet af § 152 om den, der "virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv". En række nordjyske kommuner henviser i en håndbog tillige til § 152 a om "den, der som i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, der udføres efter aftale med en offentlig myndighed". Men hjælpen udføres ikke efter aftale med kommunen, men efter aftale med enten borgeren eller en anden privat arbejdsgiver. Lovens ordning er, at kommunen skal udstede en forvaltningsakt om ydelse af tilskud, hvorimod den hverken kan eller skal indgå aftale med nogen. Det er efter min opfattelse meget tvivlsomt, om bestemmelsen i §152 a kan finde anvendelse på BPA-hjælperne. Det er efter min opfattelse uheldigt, at kommunerne giver borgerne og deres hjælpere den opfattelse, at hjælperne har tavshedspligt efter de nævnte bestemmelser – hvad de altså efter min opfattelse formentlig ikke har, og heller ikke får, blot fordi en kommune påstår det i en vejledning. (Man kan selvsagt heller ikke aftale, at straffeloven skal finde anvendelse). Faaborg-Midtfyn Kommune skriver i sin vejledning om BPA, afsnit 5, blot, at handicaphjælperen har tavshedspligt, uden nærmere at begrunde det. Tilsvarende Assens Kommune i sin håndbog, afsnit 5.0, Gladsaxe Kommunes håndbog, afsnit 3, Herlev Kommune i sin håndbog, afsnit 14, Holbæk Kommune i sin vejledning, afsnit 6.2, og Ikast-Brandeborg Kommunes vejledning, afsnit 5 (der tillige anfører, at arbejdsgiveren har tavshedspligt vedrørende de ansatte). Det skal dog siges, at selvom BPA-hjælperne ikke har tavshedspligt efter § 152, § 152 a eller § 152 b i straffeloven, kan der være "tavshedspligt" i kraft af straffelovens regler om beskyttelse af privatlivets fred (§ 264 d), men dette er ikke det samme, som det, der forstås ved tavshedspligt i gængs forstand (man kan også hævde, at der er "tavshedspligt" efter persondatalovens regler, men normalt betegnes forbud mod behandling, herunder videregivelse, af personoplysninger, efter denne lov ikke som tavshedspligt. Denne lov omfatter under alle omstændigheder ikke alle former for videregivelse, fordi der ikke sker en behandling omfattet af loven ved mundtlig videregivelse af f.eks. oplysninger, der modtaget mundtligt). Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at § 43 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 930 af 17. september 2012, ikke finder anvendelse, da der ikke er tale om en opgave, som en myndighed har overladt til private.

Et andet eksempel på forkert vejledning (jf. f.eks. Frederikssund Kommunes vejledning, afsnit 8) er, at det anføres, at der skal "partshøres" forud for en opsigelse. Partshøring er noget, som en forvaltningsmyndighed i bestemte tilfælde skal foretage, før den træffer afgørelse (jf. til eksempel forvaltningslovens § 19). Borgeren er ikke underlagt forvaltningsretlige regler, kun ansættelsesretlige regler (det kan naturligvis ikke udelukkes, at der kan være en overenskomstbaseret høringspligt i det kon-

krete tilfælde). Af Ikast-Brande Kommunes vejledning, afsnit 4.9, fremgår noget tilsvarende, idet det anføres, at der skal "finde en tjenstlig samtale sted" inden opsigelse.

Min opfattelse af, hvad vejledningspligten omfatter, harmonerer i øvrigt med kravet i loven om, at borgeren enten selv skal kunne påtage sig opgaven som arbejdsgiver eller overføre den til andre. Det harmonerer således ikke med lovgivningen, at borgeren efter reglerne skal kunne varetage arbejdsgiveropgaven, hvis kommunen reelt har ansvaret for, at borgeren er i stand til at varetage opgaven ved at vejlede om ansættelsesretlige regler mv.

## 4. Vurdering af, om kommunerne administrerer i overensstemmelse med BPA-bekendtgørelsen og overholder vejledningspligten og kravet om pligtmæssigt skøn

### 4.1. BPA-bekendtgørelsen – generelt

Jeg påpeger i det følgende en række tilfælde, hvor bekendtgørelsen efter min opfattelse ikke er overholdt, eller hvor det i det mindste må anses for tvivlsomt, om den er overholdt. Opregningen illustrerer, at der er omfattende problemer. Det er ikke hensigten at opregne samtlige overtrædelser af bekendtgørelsen, og man kan derfor ikke slutte, at når der påpeges bestemte problemer i relation til f.eks. en kommunes udmåling af tilskud efter § 5, er dette de eneste problemer med den pågældende kommunes administration af bekendtgørelsen. I nogle tilfælde er det ikke muligt bare nogenlunde entydigt at afgøre, om reglerne i bekendtgørelsen overholdes, og en del sådanne tilfælde kommenteres ikke.

### 4.2. Særligt om skøn under regel

En række kommuner – **Brønderslev Kommune, Frederikshavn Kommune, Hjørring Kommune, Jammerbugt Kommune, Læsø Kommune, Rebild Kommune, Thisted Kommune og Vesthimmerlands Kommune** – har i samarbejde lavet en "brugerhåndbog i servicelovens § 96". Jeg har kun gennemgået en enkelt af disse håndbøger (Frederikshavn Kommunes). Vejledningen fastsætter ikke en fælles norm for grundlønnen – se nedenfor. Derimod er skønnet efter § 5 over behovet for tid til personalemøder og MUS sat under regel, jf. pkt. 8 i håndbogen. Det gælder også tilskuddet til varetagelse af arbejdsgiveropgaven, der er fastsat til 6.000 kr. pr. hjælper om året inkl. lønadministration (der udmåles særskilt til 1.643 kr.). Det må antages, at de omkostninger, som er forbundet med varetagelse af arbejdsgiveropgaven, jf. BPA-bekendtgørelsens § 8, vil variere fra BPA-ordning til BPA-ordning (jf. herved § 4, stk. 1). Det er derfor ikke lovligt at fastsætte tilskuddet til 6.000 kr. pr. hjælper i samtlige BPA-bevillinger. Dette understøttes af Socialministeriets skrivelse nr. 9080 af 2. marts 2010.

Det fremgår af vejledningens pkt. 12, at tilskud til arbejdsgiverforsikring ikke kan overstige udgiften til en forsikring hos et bestemt selskab. Det er tvivlsomt, om dette er i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 6, jf. ovenfor. Pkt. 13.1 indeholder nogle bemærkninger om annoncering i dagblade, som der næppe er hjemmelsmæssig dækning for. Det bemærkes herved, at sådanne udgifter skal være indeholdt i § 8-tilskuddet, og at det for så vidt er op til arbejdsgiveren at bestemme, hvor der skal annonceres.

Det kan om de enkelte af disse kommuner supplerende bemærkes: **Frederikshavn Kommune** har i en e-mail af 22. marts 2013 anført, at man er opmærksom på problematikken om fastsættelse af § 8-tilskuddet. Det fremgår af kommunens svar såvel som denne kommunes udgave af håndbogen, pkt. 14.2, at kommunen har sat skøn under regel i relation til § 5, da den har fastsat timelønnen ensartet for alle, idet hjælpernes løn starter på trin 11 på "den kommunale lønskala" (samt anciennitetstillæg) stigende til løntrin 12 efter 3 år. Det fremgår heraf, at kommunen lægger vægt på de konkret ansattes anciennitet i stedet for at udmåle tilskuddet i overensstemmelse med stk. 2. Det fremgår desuden, at kommunen *beta*ler pension på borgerens vegne. Det er naturligvis et anliggende mellem borgeren og hjælperen/arbejdsgiveren, om der skal betales pension. Kommunen skal udmåle et tilskud, der tager højde for pension, jf. § 5, stk. 2. Dette er således ikke foreneligt med bekendtgørelsen. **Hjørring Kommune** har oplyst, at kommunen den 8. september 2010 har besluttet, at den i stedet for at se på udgifterne fra en privat arbejdsgiversynsvinkel har lagt vægt på, hvad det ville koste kommunen at være arbejdsgiver, og har i øvrigt sat skøn under regel i relation til § 8-tilskud ved at benytte KL's metode til beregning af tilskuddet (der regnes således med et fast timetal til administrationsopgaven og en fast timeløn, ligesom lønadministrationsomkostningen er fastsat til 1.765 kr. årligt pr. hjælper). Hjørring kommune tager også udgangspunkt i en bestemt overenskomst (overenskomsten med FOA).

**Assens Kommune** tager "hvis ikke andet aftales" udgangspunkt i arbejdstidsaftalen for ansatte i kommunernes ældre-, sundheds- og handicapområde ved fastsættelse af tilskud efter § 5. Det bemærkes, at fastsættelsen af tilskuddet skal ske ved en ensidig forvaltningsakt og ikke er genstand for aftale mellem det offentlige og private.

I **Bornholms Regionskommune** har man valgt at tage udgangspunkt i en bestemt overenskomst (overenskomsten med FOA), dvs. skønnet over, hvilken faggruppe der er sammenlignelig, sættes under regel. Pension udmåles tilsyneladende ikke efter stk. 2, men afhængigt af de konkret ansattes ret hertil (dvs. når nogle angivne betingelser er opfyldt). Det samme gælder kvalifikationstillæg. Der udmåles efter faste takster til varetagelse af arbejdsgiveropgaven (også skøn under regel).

**Brøndby Kommune** tager ifølge en vejledning om arbejdsgiveransvaret ved BPA udgangspunkt i lønnen for uuddannet SOSU-personale. Jeg har ikke oplysninger, der giver mulighed for med sikkerhed at vurdere, om kommunen i øvrigt overholder de gældende regler om udmåling af tilskud. Der er dog medsendt to regneark, der giver grund til at formode, at skønnet efter såvel § 5 som § 8 sættes under regel i praksis.

**Egedal Kommune** sætter skøn under regel i relation til § 5-tilskud ved – så vidt forstås – at følge en bestemt overenskomst i alle tilfælde (SOSU-overenskomsten), og i relation til udgifter til arbejdsgiveropgaven ved at udmåle enten en fast takst (for ordninger over 90 timer om ugen i gennemsnit) eller en fast takst pr. time (for ordninger på mindre end gennemsnitligt 89 timer om ugen), jf. kommunens redegørelse for praksis til LOBPA, hvortil kommer 1.769 kr. til lønadministration, uanset omfanget af den enkelte ansættelse.

**Fredensborg Kommune** anvender også en bestemt overenskomst i alle tilfælde (SOSU-overenskomsten). Desuden anvendes en fast takst pr. time ved fastsættelse af arbejdsgiveropgaven, idet der ikke laves et budget i det enkelte tilfælde. Kommunen sætter således skøn under regel. Som

begrundelse henviser kommunen bl.a. til, at en anden kommune (Hillerød Kommune) gør det samme.

**Fredericia Kommune** benytter ligeledes en bestemt overenskomst (SOSU-overenskomsten) og foretager så vidt ses ikke et konkret skøn under inddragelse af de faktorer, der er nævnt i § 5, stk. 2, men anvender (så vidt forstås) en fast procentsats til at beregne kvalifikations- og anciennitetstillæg. Kommunen lægger i øvrigt vægt på den konkrete medarbejders anciennitet ved fastsættelse af pensionstillæg. Arbejdsgiveropgaven beregnes på grundlag af KL's vejledning. Kommunen udmåler generelt et bestemt antal timer til personalemøder (forudsat der er mere end en ansat) og MUS.

**Frederikssund Kommune** har fastsat arbejdsgiverbidraget til 17 kr. pr. bevilgede hjælpertime ifølge brev af 3. april 2013 til LOBPA. (Skønnet er med andre ord sat under regel). I kommunens vejledning, afsnit 3, anføres det, at der kan bevilges "2 timer pr. hjælper hver 6. uge til fælles personalemøder og arbejdsplanlægning." (Skønnet er således også her sat under regel). Det anføres også, at der skal søges om ekstra støttetimer i forbindelse med bl.a. rejseaktiviteter, "gerne i god tid" (på trods af, at tilskuddet skal udmåles på årlig basis, jf. bekendtgørelsens § 4). Af vejledningens afsnit 5 fremgår, at kommunen har valgt at sætte skønnet under regel for så vidt angår hjælpernes timeløn, herunder pensionsforhold.

**Faaborg-Midtfyn Kommune** sætter i sin vejledning om BPA, afsnit 6.1, skøn under regel i relation til løn- og pensionsforhold. Der er dog taget et generelt forbehold indledningsvist i vejledningen for, at takster kun er vejledende. Også i forhold til arbejdsgiverudgiften sættes skønnet under regel, jf. afsnit 7.0 i vejledningen. Sådan som vejledningen er udformet under pkt. 6.1 og 7.0 har man ikke indtryk af, at der er tale om vejledende udgangspunkter – tværtimod. Dette understøttes af kommunens svar til LOBPA af 21. marts 2013, hvoraf man må forstå, at kommunen ikke i noget tilfælde har fundet anledning til at fravige sin vejledning. Tilsyneladende er der tale om, at kommunen fuldstændigt dikterer, hvad der skal gælde i det enkelte ansættelsesforhold. Dette falder uden for kommunens kompetence – kommunen skal efter bekendtgørelsen udmåle et tilskud og overlade det til borgeren at forhandle løn mv. med sine ansatte.

Også **Greve Kommune** sætter skøn under regel i relation til løn- og pensionsforhold og i relation til udgifter til arbejdsgiveropgaven, jf. kommunens redegørelse for praksis til LOBPA. Kommunen aflønner således efter en bestemt overenskomst (overenskomsten med FOA) på løntrin 11 med mulighed for kvalifikationstillæg "efter 3 års dokumenteret relevant erfaring", dvs. i stedet for at udmåle i overensstemmelse med § 5, stk. 2. Det samme gælder i relation til pension. For så vidt angår arbejdsgiveropgaven sættes skønnet under regel, derved at der ydes et fast tilskud pr. bevilget time – i øvrigt baseret på, hvad kommunen selv ville have af omkostninger ved at administrere ordningen (dvs. i strid med § 8, stk. 1, jf. § 4) Endelig sættes skøn under regel i relation til timer til personalemøder og MUS, idet der henvises til "KLs anbefalinger om minimumsudmåling."

**Gladsaxe Kommune** linker i sin håndbog direkte til FOA's hjemmeside for så vidt angår de løntakster, som kommunen benytter. Kommunen lægger vægt på de konkret ansatte hjælperes anciennitet og arbejdstid i relation til løntrin og pension, og udmåler således ikke i overensstemmelse § 5, stk. 2. Håndbogen giver så vidt ses ikke vejledning om § 8-tilskud.



Tilsvarende har **Gribskov Kommune** lagt sig fast på en bestemt overenskomst (overenskomsten mellem 3F og DI) som sammenligningsgrundlag for § 5-tilskud ifølge e-mail af 26. marts 2013 til LOBPA. I relation til § 8-tilskud anvendes faste tilskud (dvs. skønnet sættes under regel). Også i relation til personalemøder og MUS, oplæring og kurser sættes skøn under regel, idet der udmåles en procentandel af det samlede timetal til disse formål.

Af **Haderslev Kommunes** håndbog fremgår, at kommunen benytter en overenskomst som sammenligningsgrundlag for § 5-tilskud (den "til enhver tid gældende overenskomst mellem Danske Erhverv Arbejdsgiver og FOA – Fag og Arbejde/Fælles Fagligt Forbund"). Pension udmåles ifølge afsnit 8.5 efter faste regler, og kommunen lægger – i strid med bekendtgørelsens § 5, stk. 2 – vægt på, om de konkret ansatte er berettigede til pension efter overenskomsten, og om de rent faktisk får pension (idet der i modsat fald skal ske tilbagebetaling; det skal der imidlertid efter bekendtgørelsen kun, hvis hele tilskuddet ikke bruges i overensstemmelse med formålene i servicelovens § 95, § 96 eller § 96a, eller der bruges færre timer end udmålt). Af afsnit 8.9 fremgår, at skønnet over behov for personalemøder og MUS er sat under regel. Af afsnit 5.5 fremgår, at udmåling af § 8-tilskud sker efter faste regler (takster).

**Halsnæs Kommune** oplyser i en e-mail til LOBPA af 21. marts 2013, at kommunen for så vidt angår privates administrationsomkostninger udmåler 5 kr. pr. time, og at beløbet er "fastlagt gennem forhandling med forskellige firmaer og kan fraviges i helt særlige tilfælde." Dette er ikke i overensstemmelse med § 4 og § 8 i bekendtgørelsen.

**Herlev Kommune** understreger, at den foretager en konkret vurdering. Man har dog indtryk af, at den altid benytter samme overenskomst (SOSU-overenskomsten) og samme løntrin (dette understøttes af kommunens kvalitetsstandard). Tilskud efter § 8 udmåles ikke efter et budget, men som en procentstats af lønbudgettet (i strid med bekendtgørelsen), hvortil kommer et fast beløb på 1.746 kr. til lønadministration pr. ansat pr. år.

**Herning Kommune** har som flere andre kommuner generelt lagt sig fast på en bestemt sammenlignelig faggruppe (uuddannet social- og sundhedspersonale), dog med mulighed for et funktionstillæg for hjælpere med særlige kvalifikationer. Dette harmonerer ikke med § 5 i bekendtgørelsen. I relation til § 8-tilskud sættes skøn også under (relativt detaljerede) regler, idet der dog udmåles en fast andel på 1.753 kr. pr. år pr. hjælper til lønadministration.

**Hillerød Kommune** sætter skøn under regel i relation til både § 5-tilskud og § 8-tilskud ifølge kommunens kvalitetsstandard af 24. juni 2010. § 8-tilskuddet fastsættes således til højst 5 kr. pr. bevilget time, hvortil kommer 1.643 kr. til lønadministration. Ved § 5-tilskuddet indplaceres hjælpere på løntrin 11, idet der dog gives et kvalifikationstillæg på 3,5 %, hvis det skønnes, at borgeren har brug for hjælpere med særlige kvalifikationer. Udmålingen af pension "følger reglerne" i overenskomsten, hvilket formentlig skal forstås således, at der ikke udmåles efter et skøn efter § 5, stk. 2, men afhængigt af de konkrete ansattes krav efter overenskomsten.

I **Holbæk Kommune** har man også valgt at "tage udgangspunkt" i en bestemt overenskomst (overenskomsten med FOA) og et bestemt løntrin (11). Der lægges vægt på de konkret ansattes anciennitet. For så vidt angår § 8-tilskud har man sat skønnet under regel og undlader at lave budget eller i

det hele taget følge bekendtgørelsens principper for fastsættelse af tilskuddet, idet det er "administrativt lettere" at beregne tilskuddet som en procentsats af lønsummen. Dette er naturligvis klart i strid med bekendtgørelsen. Hertil lægges 1.709 kr. for lønadministration pr. fastansat pr. år.

**Horsens Kommune** anvender en bestemt overenskomst som sammenligningsgrundlag for § 5-tilskud (overenskomsten med FOA). Der udmåles ikke tilskud med rummelighed for pension og anciennitet efter et skøn efter § 5, stk. 2, men efter de konkrete ansatte hjælperes anciennitet. Skønnet sættes også under regel (regler) i relation til § 8-tilskud ifølge kommunens svar til LOBPA af 24. marts 2013. Bl.a. fastsættes lønadministrationsudgiften til 1.643 kr. pr. hjælper pr. år, ligesom øvrige omkostninger er skønnet ud fra et fast timetal til varetagelse af arbejdsgiveropgaven (8,5 timer), der antages at koste en gennemsnitlig pris på ca. 291 kr.. hvortil lægges et "overhead" på ca. 73 kr.

**Høje-Taastrup Kommune** anvender ligeledes en bestemt overenskomst som sammenligningsgrundlag (overenskomsten med FOA). I relation til arbejdsgiverudgiften anvender kommunen egne regler (skøn under regel). Kommunen oplyser i sit svar af 14. april 2013, at den er ved at revidere taksterne herfor, idet kommunen (i strid med reglerne) vil tage udgangspunkt i kommunens langsigtede omkostninger inden for fritvalgsområdet.

**Hørsholm Kommune** skriver i en e-mail af 30. april 2013, at hjælperne "aflønnes" svarende til en bestemt overenskomst (FOA's overenskomst for handicaphjælper), og at kommunen (fremover) udmåler pension i overensstemmelse med overenskomsten (hvilket ikke harmonerer med § 5). Det anføres videre, at der anvendes et bestemt løntrin "med mindre at andet er aftalt". Det fremgår ikke, hvorledes tilskud til arbejdsgiveropgaven fastsættes, udover at der benyttes en bestemt timesats. Derimod fremgår det af et en (ulovhjemlet) aftale om "Hjælpeordning efter Servicelovens § 96", at borgeren får betaling for varetagelse af arbejdsgiveropgaven (i strid med § 8, stk. 2). Der er desuden sat et loft over udgifterne til lønadministration (der efter bekendtgørelsen skal dækkes efter regning, når arbejdsgiveropgaven ikke er overdraget, jf. § 9, jf. § 4, stk. 2).

**Ikast-Brande Kommune** anfører, at den benytter en bestemt overenskomst (for uddannet social- og sundhedspersonale) som udgangspunkt, men at dette kan fraviges, hvis udførelse af arbejdet kræver særlige kvalifikationer. Det er ikke helt klart, men tilsyneladende benyttes takster for varetagelse af arbejdsgiveropgaven (skøn under regel).

**Køge Kommune** benytter en bestemt overenskomst (overenskomsten med FOA) som grundlag for at fastsætte en timetakst, hvorefter den lægger en række tillæg til, der er fastsat som gennemsnit for tillæg for sammenlignelige medarbejdergrupper ansat i Køge Kommune. Dette er ikke i overensstemmelse med § 5. Tilsyneladende giver kommunen også tilskud til arbejdsgiveropgaven, når borgeren selv er arbejdsgiver (i strid med § 8, stk. 2). Tilskuddet er i øvrigt ikke udmålt i overensstemmelse med § 4 og § 8, stk. 1, idet det bl.a. udmåles som en procentsats af grundlønnen.

**Langeland Kommune** anfører i sin håndbog, at den er vejledende, og at dette også gælder takster i håndbogen, men så tilføjes følgende: "Takster vedrørende løn til handicaphjælperne og tilskud til dækning af administrationsomkostningerne, ligger imidlertid fast". Kommunen dikterer (ligesom Faaborg-Midtfyn Kommune) lønforholdene for handicaphjælper, hvilket er i strid med bekendtgørelsen, hvorefter kommunen alene skal udmåle et tilskud. (Kommunen er tilsyneladende opmærk-

som på problemet, idet det fremgår af vejledningens pkt. 6, at den er gældende "indtil Langeland Kommune har vedtaget udmåling af tilskud, jfr. De nye regler i Servicelovens § 96"). Arbejdsgiver-tilskuddet efter § 8 er fastsat, således at det samlede tilskud ved overdragelse af arbejdsgiveransvaret er 200 kr. pr. udmålt time (skøn under regel). Kommunen har over for LOBPA den 3. april 2013 oplyst, at den arbejder med et større projekt vedrørende serviceniveaubeskrivelser, hvor BPA-ordningen vil indgå "i en anderledes form" end den fremgår af vejledningen. Det er uklart, om man i den forbindelse påtænker – med fire års forsinkelse – at rette sin vejledning til, så den stemmer overens med gældende regler.

**Lejre Kommune** overholder § 5, stk. 1, i henseende til, at kommunen fastsætter grundtimelønnen efter et konkret skøn (der tages udgangspunkt i lønnen for uuddannet social- og sundhedspersonale ifølge overenskomsten med FOA, men med mulighed for at tage udgangspunkt i løntrin for fagligt personale, hvis det er påkrævet i det enkelte tilfælde). Derimod overholdes § 5, stk. 2, ikke for så vidt angår anciennitet, sted-, funktions- og kvalifikationstillæg, da man udmåler med en generel procent-sats (3,5 %) i stedet for efter et konkret skøn. Kommunen anvender endvidere en fast takst pr. time ved fastsættelse af § 8-tilskud (ca. 3 kr.) i strid med § 8, jf. § 4. Som begrundelse er henvist til andres kommuners praksis (hvilket ikke er et sagligt kriterium efter § 8).

Ifølge **Lolland Kommunes** beskrivelse af egen praksis i en e-mail af 26. marts 2013 følger kommunen de gældende regler både i relation til § 5 og § 8 samt § 4. Skønnet er dog muligvis sat under regel i relation til § 5, stk. 1. Dette er ikke klart, idet kommunen blot oplyser, at "grundlønnen følger overenskomst indgået på handicaphjælper området". Det samme oplyses om pension. Man kan under alle omstændigheder ikke efterprøve, om gældende regler overholdes, ud fra de oplysninger, der fremgår af svaret.

**Norddjurs Kommune** anvender et bestemt udgangspunkt for grundlønnen, men sætter ifølge sit svar af 22. marts 2012 til LOBPA således ikke skønnet herover under en fast regel. Det fremgår ikke, hvorledes skønnet efter § 5, stk. 2, udøves, udover at de kriterier, der indgår, fremgår af svaret, ligesom det fremgår, hvorledes der tages højde for tidsbestemte tillæg. Pensionen er derimod regelbundet. Det samme er tilskud efter § 8, dvs. der laves ikke et individuelt budget efter § 4 for § 8-tilskud.

**Odense Kommunes** svar til LOBPA af 22. marts 2013 er ret kortfattet, men tilsyneladende sættes skøn generelt under regel i relation til både § 5, stk. 1 og 2, og § 8. I øvrigt anvendes som kriterium for § 8-tilskud, hvad det ville koste kommunen at varetage opgaven (i stedet for, hvilke udgifter en privat arbejdsgiver må antages at have (og dermed hvad en borger må forventes at skulle betale for)). Desuden forskelsbehandles der tilsyneladende med hensyn til § 5, stk. 2, alt efter om borgeren selv er arbejdsgiver eller har en ekstern leverandør (i strid med § 2).

**Ringsted Kommunes** svar til LOBPA af 22. marts 2013 er også ret kortfattet, og ligesom ved Lolland Kommune er det ud fra svaret ikke helt nemt at vurdere, om lovgivningen overholdes. Dog har man indtryk af, at reglerne ikke følges i alle henseender. Bl.a. fremgår det, at pension forudsætter, at bestemte kriterier er opfyldt, og at pensionen derfor nogle gange skal delvist tilbagebetales. Da reglerne går ud på, at man udmåler et tilskud til ansættelse af personer, der kan dække borgerens behov, kommer det ikke forvaltningen ved, om de ansatte rent faktisk får pension. (Men der kan naturligvis blive tale om tilbagebetaling, hvis hele bevillingen ikke bliver brugt af borgeren til de formål, der

fremgår af servicelovens §§ 95, 96 og 96 a). Det fremgår endvidere af kommunens kvalitetsstandard og budgetskeloner, at skønnet ikke udøves konkret i overensstemmelse med § 5 og § 8 i henseende til alle kriterier.

**Roskilde Kommunes** svar til LOBPA af 20. marts 2013 gør det ikke muligt at vurdere, om kommunen generelt overholder reglerne, da det ikke fremgår, i hvor høj grad der foretages en individuel vurdering/udgangspunkterne fraviges. Jeg har ikke grundlag for at fastslå, at reglerne ikke overholdes i praksis, men kan omvendt heller ikke konstatere, at reglerne følges.

**Rudersdal Kommune** anfører, at der foretages en konkret vurdering. Dog følges en fast regel for så vidt angår pension, idet der altid udmåles pension. Det samme synes at være tilfældet for så vidt angår MUS, personalemøder og oplæring, der tilsyneladende beregnes som en procentdel af lønudgiften.

**Rødovre Kommune** har oplyst i en e-mail af 22. marts, at den tager udgangspunkt i en overenskomst (for uuddannet SOSU-personale) ved udmåling af løn (skønnet sættes således ikke nødvendigvis under en fast regel – det er ikke klart, om udgangspunktet (kan) fraviges). Derimod sættes skønnet under regel i relation til pension (i det der i øvrigt ikke udmåles efter et skøn efter § 5, stk. 2, men afhængigt af de konkret ansattes anciennitet), ligesom det er uklart, om kommunen ser bort fra nogle af de kriterier, den skal tage i betragtning efter § 5, stk. 2. Skønnet sættes under fast regel i relation til § 8-tilskud.

**Silkeborg Kommune** anvender ifølge sit "Forslag til serviceniveau for Borgerstyret Personlig Assistance" en fast timeløn, men der tages højde for behov for særlige kvalifikationer ved udmåling at tillæg. Derimod er der faste regler for pension (i strid med bekendtgørelsen), og i øvrigt synes kommunens regler at forudsætte, at det har betydning, om de konkrete hjælpere har ret til pension. Kommunen har desuden sat et loft over udgifter til kurser efter § 6, stk. 2, ligesom den stiller krav om, at der søges herom. Det kan selvfølgelig være en god idé at spørge kommunen, hvorvidt den er enig i, at et kursus er nødvendigt, således der ikke bagefter viser sig at være uenighed herom – men kommunen skal betale, hvis kurset må anses for nødvendigt. Skønnet efter § 8 er sat under en fast (og dermed ulovlig) regel.

**Solrød Kommune** sætter skøn under regel i relation til pension. Det er ikke helt klart, om det også sker mere generelt i relation til løn. Derimod er det klart på baggrund af kommunens svar til LOBPA af 2. april 2013, at skønnet efter § 8 er sat under en fast regel (der udmåles 5 kr. pr. bevilget time).

**Sorø Kommune** fastsætter grundlønnen efter et skøn over behovet, men lægger tilsyneladende vægt på den konkret ansatte hjælpers anciennitet (hvilket ikke er i overensstemmelse med § 5, stk. 2). Med hensyn til behovet for timer til personalemøder og MUS sættes skønnet under regel. Tilskud efter § 8 fastsættes efter et skøn, idet udgiften til lønadministration dog er fastsat efter en regel. Sorø har (i strid med § 6, stk. 2) sat et loft over udgifterne til nødvendige kurser.

**Svendborg Kommunes** håndbog angiver ligesom Langeland Kommunes, at takster vedrørende løn til handicap hjælpere og tilskud til dækning af administrationsomkostningerne ligger fast, dvs. ikke er vejledende. Kommunen dikterer ligesom Langeland kommune lønforholdene for handicap hjælpere,

hvilket som anført ovenfor vedrørende Langeland Kommune og Faaborg-Midtfyn Kommune ikke er lovligt.

**Syddjurs Kommune** fastsætter så vidt forstås grundlønnen efter et skøn, men lægger i øvrigt vægt på den konkrete medarbejders anciennitet i relation til pension (i strid med § 5, stk. 2). Timer til MUS og personalemøder fastsættes efter regler frem for skøn. Der er (i strid med § 6, stk. 2) sat et loft over udgifterne til bl.a. nødvendige kurser. Tilskud efter § 8 udmåles efter faste regler.

**Vallensbæk Kommune** har svaret, at den følger en bestemt overenskomst (overenskomsten med FOA) (hvilket må forstås således, at der ikke foretages et konkret skøn over, hvilken gruppe der er sammenlignelig i det enkelte tilfælde). Kommunen udmåler efter eget udsagn ikke tilskud efter § 8(!)

Det fremgår ikke klart af **Vejen Kommunes** svar af 27. marts 2013, om kommunen sætter skøn under regel i relation til udmåling efter § 5. Det fremgår derimod, at kommunen overtræder § 2 og § 5, stk. 2, ved kun at tage højde for pension, når arbejdsgiveropgaven er overdraget til en anden aktør. Det fremgår videre, at tilskud efter § 8 fastsættes efter en individuel forhandling med den private virksomhed. Det kan naturligvis være relevant at høre forskellige virksomheders bud på, hvad det skal koste at varetage arbejdsgiveropgaven i forhold til den enkelte borgers BPA-ordning, men tilskuddet skal fastsættes ensidigt af kommunen ved forvaltningsakt.

**Vejle Kommune** tager udgangspunkt i taksterne i en bestemt overenskomst ("3F's takster fra 2009", der er pristalsfremskrevet). Det er ikke helt klart, om dette skal forstås således, at der i nogle tilfælde tages udgangspunkt i andre takster (og dermed om § 5 overholdes). Det fremgår af kommunen svar af 20. marts 2013, at kommunen anvender kriterier for fastsættelse af § 8-tilskud, der ikke harmonerer med bekendtgørelsen, og i øvrigt er der tale om, at skønnet er sat under regel.

**Viborg Kommune** følger en bestemt overenskomst (sосу-overenskomsten) (og sætter dermed skønnet efter § 5 under regel). Endvidere udmåles et fast tillæg pr. time (således at skønnet også sættes under regel i relation til § 8).

### 4.3. Særligt om kommunernes vejledning af borgerne og forskellige krav til borgere og virksomheder mv.

En række kommuner – **Brønderslev Kommune, Frederikshavn Kommune, Hjørring Kommune, Jammerbugt Kommune, Læsø Kommune, Rebild Kommune, Thisted Kommune og Vesthimmerlands Kommune** – har som anført ovenfor i samarbejde lavet en "brugerhåndbog i servicelovens § 96". Håndbogen er på 54 sider inkl. bilag.

Grundlæggende er dette naturligvis prisværdigt, da det kan give borgeren et bedre indblik i de regler, der gælder, end hvis borgeren alene skulle forholde sig til loven og bekendtgørelsen.

På nogle punkter er "vejledningen" i brugerhåndbogen dog problematisk. Jeg skal – udover de problemer, der er omtalt i afsnit 4.2 ovenfor – fremhæve nogle væsentlige eksempler:

Det fremgår af håndbogen s. 3, at man – når man får tilkendt en BPA-ordning – skal underskrive en erklæring om, at man har fået udleveret håndbogen, og at man har læst og forstået den. Der er ikke hjemmel til at pålægge nogen at modtage en sådan håndbog, og der er heller ikke hjemmel til at

forlange, at man skal skrive under på, at man har læst eller forstået den som forudsætning for at modtage den (den må anses for undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 8, nr. 4). Dette krav er således klart ulovligt. Når man tager i betragtning, at § 96-ydelser bl.a. gives til personer med betydeligt nedsat psykisk funktionsevne, er det desuden vanskeligt at forstå, at man stiller så vidtgående et krav. Når blot borgeren er i stand til at være arbejdsleder, kan der ikke stilles krav om, at vedkommende er i stand til at læse vejledningen eller forstå eksempelvis hvilke krav, der skal overholdes i forbindelse med ansættelse af hjælp.

Også andre steder i vejledningen stilles der krav, der næppe er hjemmel til. Det gælder f.eks. pkt. 7.2 om forskellige krav i forbindelse med overdragelse af arbejdsgiveransvaret, herunder til den private virksomheds aftale med borgeren.

Vejledningen indeholder i øvrigt vejledning om bl.a. den ansættelsesretlige lovgivning. Det bemærkes, at kommunen herved påtager sig et væsentligt ansvar – og at der ved forkert vejledning kan blive tale om et erstatningsansvar.

Håndbogen omfatter som bilag 15 en ”Treparkskontrakt”, der tænkes indgået mellem kommunen, borgeren og arbejdsgiveren. Der er ingen hjemmel for indgåelse af en sådan kontrakt. Kommunen er forvaltningsmyndighed og skal træffe afgørelse om tildeling af tilskud. Borgeren kan som privatperson indgå aftaler med en privat virksomhed eller organisation om udførelse af arbejdsgiveropgaven. Kommunen er ikke og kan ikke være en del af denne aftale. Kommunen kan alene – og skal – sikre sig, at bekendtgørelsen overholdes, dvs. at der foreligger en aftale mellem borgeren og virksomheden/organisationen om overdragelse af arbejdsgiveropgaven. Kommunen har ingen adgang til at stille krav til udformningen af aftalen. Det er uhjemlet, når kommunen har adgang til at opsiges aftalen. Af aftalen fremgår også, at arbejdsgiveren er underlagt tavshedspligt efter straffelovens § 152 og § 152 a. Da aftalen næppe er gyldig, kan der næppe heller være tavshedspligt efter disse regler – man kan ikke aftale, at noget, der ikke er strafbart, skal være strafbart.

Det eneste, der er hjemmel for i forarbejderne loven, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 9 og 10, i lovforslag nr. L 145 fremsat den 28. marts 2008, jf. lov nr. 549 af 17. juni 2008, er, at tilskuddet løbende kan afregnes mellem kommunen og den, der varetager arbejdsgiveropgaven. Det er i et senere ministersvar på et spørgsmål (19) vedrørende lovforslag nr. L 136 fremsat 19. februar 2009 antaget, at der med støtte i denne meget kortfattede bemærkning kan indgås aftale mellem kommunalbestyrelsen og en nærstående, en forening eller en private virksomhed om eksempelvis ”nærmere forhold vedrørende udbetaling, ophør for eksempel i forbindelse med dødsfald, forhold vedrørende betaling for og levering af arbejdsredskaber eller lignende. Der forventes ikke fastsat nærmere regler herom.” Dvs. der kan træffes aftale om nogle praktiske foranstaltninger. Spørgsmålet til ministeren lød således: ”Hvilke formelle relationer eksisterer mellem kommune og privat firma/LOBPA, som giver grundlag for indgåelse af en aftale mellem disse parter, og hvilket indhold skal sådanne aftaler have?”. Der er derfor ret sikkert belæg for at fastslå, at der ikke er hjemmel for indgåelse af aftaler med et videregående sigte end at løse rent praktiske spørgsmål. I øvrigt gælder det, at indgåelse af en aftale kræver, at begge parter ønsker at indgå en aftale.

Det er også uhjemlet, når forvaltningen i kontrakten stiller krav om, at arbejdsgiveren videregiver oplysninger om borgeren, bl.a. udtrykkeligt om ”akut sygdom” (dette vil formentlig i nogle tilfælde

være ulovligt i forhold til persondatalovens § 7). De bemærkes, at retssikkerhedsloven indeholder ganske detaljerede regler om privates pligt til at give oplysninger til det offentlige i sociale sager, jf. §§ 11-11 c. Det bemærkes, at der ikke er tale om, at private, der varetager arbejdsgiveropgaven i en BPA-ordning, udfører opgaver for det offentlige. Der er ikke hjemmel i disse regler til at afkræve private, der varetager arbejdsgiveropgaven, oplysninger om borgeren i medfør af disse regler. Der er efter min opfattelse heller ikke hjemmel i hverken § 15 eller § 16 til at afkræve private oplysninger. Bestemmelserne pålægger *kommunerne* (ikke private) nogle *pligter*. Tilsynspligten gælder også, hvor borgeren har en BPA-ordning, jf. pkt. 57 i Vejledning nr. 9 af 15. februar 2011. Selvom man i § 16 også lægger, at kommunen dermed har ret til at føre tilsyn, giver en ret til at føre tilsyn ikke i sig selv hjemmel for at foretage indgreb over for borgerne (sml. § 16 a, hvor der netop er hjemmel for at træffe afgørelser og udstede regler, der kan være bebyrdende for borgerne).

**Haderslev Kommune** benytter også en "Tre parts kontrakt", hvor der er pligt til at videregive oplysninger om borgeren, og hvor kommunen kan opsige aftalen. Også **Ikast-Brande Kommune** benytter en "Tre parts kontrakt". Dette savner som sagt hjemmel. (Jeg har i øvrigt ikke set indholdet af kontrakten, der ikke var medsendt).

Af en "tre parts kontrakt" på **Vejle Kommunes** hjemmeside fremgår en række krav, som savner hjemmel, bl.a. at en privat virksomhed, der varetager arbejdsgiveropgaven, skal stille sikkerhed (garanti) over for kommunen, ligesom den giver kommunen ret til at opsige aftalen. Også denne trepartsaftale stiller krav om, at arbejdsgiveren videregiver oplysninger til kommunen. Endelig fremgår det af aftalen, at "Lov om Lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse finder anvendelse ved overførsel af medarbejder fra én arbejdsgiver til en anden." Det er muligt, men det er ikke et kommunalt anliggende at tage stilling hertil.

**Brøndby Kommune** fremhæver i sin vejledning til borgere med BPA, jf. § 96, afsnit 8.1, og **Holbæk Kommune** i sin vejledning, afsnit 7.2, at den af kommunen fastsatte lønramme "under ingen omstændigheder kan fraviges", når borgeren indgår aftale med en privat virksomhed om levering af hjælp. Det fremgår dog, at borgeren skal betale en difference, hvis borgeren alligevel gør dette. Dette er en uheldig måde at vejlede borgerne på. Borgerne er naturligvis herrer over egne midler og kan naturligvis vælge at købe en dyrere ydelse end bevilget – for egen regning. Man kan af vejledning få indtryk af, at man som borger ikke er berettiget hertil. Også **Gladsaxe Kommune** har i sin vejledning, afsnit 5, anført, at en privat arbejdsgiver "i princippet" ikke kan "udbetale mere i løn til dine handicapshjælpere, end den lønramme, som Gladsaxe Kommune har fastsat. Det kan godt tænkes, at anden part muligvis opgør tillæg med videre på en lidt anden måde, men den samlede udgift til løn må ikke overstige lønrammen." **Herlev Kommune** udtrykker sig meget lig Brøndby Kommune og Holbæk Kommune i sin håndbog, afsnit 5, men alligevel fremstår vejledningen ikke nær så kategorisk.

**Frederikssund Kommune** skriver i sin vejledning (i afsnit 2), at borgeren skal bekræfte på en kvittering, som er vedlagt vejledningen, at borgeren modtager hjælpen på de betingelser, der er beskrevet i vejledningen. Der er ikke hjemmel til at stille et sådant krav som betingelse for at modtage tilskud. Der kan henvises til det, som er anført ovenfor om et lignende krav i de nordjyske kommuners "håndbog". I Frederikssund Kommunes vejledning fremgår en række "krav", f.eks. i afsnit 8, som kommunen ikke har kompetence til at påse overholdelsen af. Med den valgte formulering må man som borger få det indtryk, at man over for kommunen er forpligtet til f.eks. at overholde pligter, der

påhviler en arbejdsgiver over for de ansatte. Hvis en borger, der selv er arbejdsgiver, ikke overholder f.eks. den ansættelsesretlige lovgivning, må dette sanktioneres enten civilretligt eller af eventuelle kompetente myndigheder. Det er ikke noget, som kommunen kan tiltage sig en adgang til at håndhæve (selv hvor myndigheden er kompetent, må det såkaldt materielle specialitetsprincip tages i betragtning – anderledes tilsyneladende Ankestyrelsen, jf. afgørelse af 28. januar 1999, j.nr. 200983-97100993-97).

**Faaborg-Midtfyn Kommune** anfører, at det ansættelsesbevis, som handicaphjælpere skal have, skal indsendes til kommunen, der kontrollerer, at det er korrekt udfyldt. Det er ikke en kommunal opgave at sikre overholdelse af ansættelsesbevisloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 240 af 17. marts 2010). I øvrigt dikterer kommunen reelt ansættelsesforholdene, jf. vejledningen pkt. 4.1, 4.2 og 6.1. Det er alene kommunens opgave at udmåle et tilskud, jf. ovenfor. Samme problem findes i **Langeland Kommunes** vejledning, pkt. 6.1 (der er meget lig Faaborg-Midtfyn Kommunes vejledning). Også **Syddjurs Kommune** stiller krav om, at arbejdsgiveren opretter en pensionsordning for sine ansatte (jf. kommunens kvalitetsstandard, s. 4) og blander sig dermed i ansættelsesforholdene – hvilket der som sagt ikke er hjemmel til.

**Herlev Kommune** stiller krav om kvartalsregnskab, jf. kommunens håndbog, afsnit 7. Der er ikke hjemmel for dette krav, idet der efter bekendtgørelsen alene kan (og skal) kræves et årligt regnskab (jf. § 14, stk. 1). Endvidere kan et evt. mindreforbrug i et kvartal kun overføres, hvis det er på "højst 5 % af det samlede kvartalsregnskab" (dette er i sig selv en uklar formulering). Dette er ligeledes uhjemlet. Også **Silkeborg Kommune** kræver kvartalsregnskab for timeforbrug (i strid med § 14, stk. 2, jf. stk. 1). **Solrød Kommune** kræver et halvårligt timeregnskab. **Syddjurs Kommune** stiller krav om et månedligt regnskab i sin kvalitetsstandard, s. 6, herunder et regnskab for udmålte og forbrugte timer.

**Hørsholm Kommune** kræver i en (ulovhjemlet) aftale om "Hjælpeordning efter Servicelovens § 96", at borgeren redegør for anvendelsen af tilskud efter § 10. Der er ikke hjemmel til at stille krav herom.

Da jeg ikke systematisk har undersøgt, hvordan kommunerne vejleder på området, men alene har gennemgået de vejledninger, håndbøger, kvalitetsstandarder mv., som jeg har modtaget, må det antages, at omfanget af forkert vejledning og uhjemlede krav ikke er begrænset til de ovenfor omtalte eksempler.

## 5. Nogle generelle og sammenfattende betragtninger om kommunernes praksis og det gældende regelsæt

Gennemgangen af materialet viser, at kommunerne i mange tilfælde ikke følger bekendtgørelsen ved udmåling af tilskud. I temmelig mange tilfælde sættes skønnet ulovligt under regel, jf. afsnit 4.2. Det gælder både i relation til § 5 og § 8 i bekendtgørelsen.

I relation til § 5 er det helt almindeligt, at kommunerne generelt lægger sig fast på en bestemt overenskomst og grundløn og på, om der f.eks. skal ydes pension.

Det er imidlertid problematisk, idet bekendtgørelsen forudsætter, at man vurderer fra sag til sag, hvilke kvalifikationer hjælpernes skal have i det enkelte tilfælde og dermed må det afgøres fra sag til



sag, hvilken eller hvilke faggrupper, der er relevante at tage udgangspunkt i. Så vidt ses anderledes Socialministeriets skrivelse nr. 9080 af 2. marts 2010, hvoraf man kan få indtryk af, at man kan vælge at tage udgangspunkt i en bestemt overenskomst i alle sager. Det kan man efter min opfattelse ikke. Der er dog ikke noget til hinder for, at man tager udgangspunkt i en bestemt overenskomst, der anses for typisk anvendelig, når blot man konkret vurderer, om der er grund til at tage udgangspunkt i grundløn mv. for en anden faggruppe i det enkelte tilfælde.

I en hel del kommuner er der tale om, at disse kommuner i almindelighed lægger vægt på *den konkrete ansatte hjælpers* anciennitet eller ret til pension efter bestemte kriterier. Dette er måske nok forståeligt, men ikke foreneligt med bekendtgørelsen. Kommunen skal udmåle et tilskud, der må antages at gøre det muligt for borgeren at betale sig for at få dækket sit behov for hjælp, og herved efter stk. 2 sørge for, at der er "plads" til tillæg for kvalifikationer og anciennitet og til pension. Kommunen skal ikke forholde sig til, hvilke tillæg den hjælper, som er ansat af enten borgeren eller en virksomhed, der har overtaget arbejdsgiveropgaven, har krav på efter aftale med borgeren henholdsvis virksomheden. Det forekommer også, at nogle kommuner reelt dikterer indholdet af de konkrete ansættelsesforhold. Det er der ikke hjemmel til.

Dette betyder, at kommunerne dermed ikke følger bekendtgørelsens princip om, at kommunen opgave er at udmåle et tilskud, hvorefter det er op til borgeren og den, der overtager arbejdsgiveropgaven, at få pengene til at strække til.

Derudover sættes skønnet over det nødvendige timetal til forskellige opgaver (personalemøder, MUS) under tiden under regel.

Gennemgangen af retsområdet og den kommunale praksis giver mig i øvrigt anledning til at bemærke, at det i praksis formentlig er vanskeligt for den enkelte BPA-berettigede borger at vurdere, om kommunens udmåling af tilskud er korrekt (lovligt). Det skyldes, at borgeren har svært ved at kontrollere, hvorledes forskellige overenskomster fortolkes i praksis, og om den udmålte ydelse tager samtlige lønomkostninger mv. for en sammenlignelig faggruppe i betragtning, jf. herved § 5, stk. 1, 2 og 5. I en del tilfælde er det forholdsvis enkelt at konstatere, at reglerne ikke er overholdt, men ud fra kommunernes svar til LOBPA er det i øvrigt vanskeligt at vurdere, om lovgivningen følges.

Endvidere sættes skønnet efter § 8 ligeledes i mange tilfælde under regel, og i en del tilfælde udmåles det slet ikke ud fra de kriterier, der fremgår af § 8, men f.eks. som en procentdel af tilskuddet udmålt efter § 5. Særligt for så vidt angår lønadministrationen er der påfaldende mange kommuner, der fastsætter udgiften til ca. 1.640-1.750 kr. Hvis arbejdsgiveropgaven er overdraget, skal udgiften til lønadministration indgå som et element ved fastsættelsen af de samlede tilskud efter § 8, og der skal foretages et konkret skøn. Hvis opgaven ikke er overdraget, skal kommunen betale udgiften her til efter regning, jf. § 9, jf. § 4, stk. 2. I mange tilfælde henvises til ulovmedholdelige begrundelser for fastsættelsen af § 8-tilskud, så som at andre kommuner fastsætter tilskuddet på samme måde.

Når bekendtgørelsens § 8 overtrædes, derved at skønnet sættes under regel, er der en sammenhæng med, at kommunerne ikke udarbejder et konkret budget over omkostninger ved varetagelse af arbejdsgiveropgaven, sådan som de skal efter § 4, stk. 1. Nogle kommuner tager udgangspunkt i KL's beregning. Det kan være lovligt at benytte en sådan skabelon, men den skal tilpasses den konkrete

sag, således at der lægges et konkret budget, og således, at det f.eks. overvejes, om der er grundlag for at fravige den norm, som tages som udgangspunkt.

Selvom der er fælles træk ved de (ulovlige) regler, som skønnet sættes under i kommunerne, varierer kommunernes egne regler fra kommune til kommune. Dvs. man har en situation, hvor man fra lovgivningsmagten og ministeriets side har lagt op til, at der ikke skal være faste regler for udmåling af tilskud til løn m.v., fordi der skal foretages en konkret vurdering i den enkelte sag, men hvor mange kommuner laver egne faste regler, der dog er forskellige fra kommune til kommune.

Derved sker der ikke bare brud på kravet om pligtmæssigt skøn, men også brud på lighedsgrundsætningen:

Mens det ikke kan afvises, at behovsvurderingen muligvis giver grundlag for et vist skøn, der kan variere fra kommune til kommune (smh. Højesterets dom af 23. maj 2013, idet dog må siges, at prøvelsen af behovet forekommer intensiv, jf. Ankestyrelsens principafgørelse 110-11) er udmålingen af, hvad det koster at få leveret hjælpen og evt. også at få varetaget arbejdsgiveropgaven ikke forhold, der har noget med fastsættelse af et kommunalt serviceniveau at gøre. Reglerne indebærer ganske vist, at der skal foretages et skøn, men det er ikke et hensigtsmæssighedsskøn, men derimod et skøn, der sigter mod at fastslå noget, der grundlæggende er faktisk "(hvad koster hjælp?)", sådan som det f.eks. kendes fra andre områder (skønnet er beslægtet med skatteskøn og værdiskøn). Reglerne i loven og bekendtgørelsen om udøvelsen af dette skøn er ensartede for alle kommunerne, hvorfor der ikke er plads til, at kommunerne kan vælge et forskelligt serviceniveau i relation til § 5 og § 8 for så vidt angår fastlæggelse af omkostningerne ved den konkrete BPA-ordning. I princippet burde det derfor være ligegyldigt for en borger, hvilken kommune han bor i, i relation til tilskud til BPA (i hvert fald når der ses bort fra behovsvurderingen). I teorien burde to sagsbehandlere i hver sin kommune nå til samme resultat, hvis borgerens behov vurderes at være det samme (når der ses bort fra evt. forskelle med hensyn til stedtillæg). Men det er åbenbart, at det er det ikke vil være tilfældet i forhold til en række kommuner, når man har gennemgået kommunernes svar til LOBPA.

Sådan som de gældende regler administreres i kommunerne, sker der således omfattende brud på såvel bekendtgørelsen og grundsætningen om pligtmæssigt skøn som lighedsgrundsætningen.

Dertil kommer en række brud på konkrete regler i bekendtgørelsen, herunder i form af krav, som ikke er hjemlet i eller strider mod bekendtgørelsen, ligesom der forekommer forkert vejledning af borgerne om gældende ret i kommunernes BPA-håndbøger m.v., jf. afsnit 4.3.

Efter min opfattelse bør dette afstedkomme en reaktion.

Denne kan – så vidt jeg kan vurdere – som *minimum* enten bestå i, at man forsøger at få kommunerne til overholde reglerne, navnlig ved at vejlede herom. Man kan naturligvis ikke udelukke, at dette vil være succesfuldt, men der er antagelig behov for en omfattende vejledning og formentlig undervisning af de personer, som administrerer bekendtgørelsen, hvis det skal lykkes. Man har indtryk af, at man i en del kommuner ikke fuldt ud har forstået, hvor grænserne går for kommunernes opgaver i relation til BPA.

Eller reaktionen kan bestå i, at man reviderer reglerne og tager konsekvensen af, at kommunerne har vanskeligt ved at foretage udmåling efter konkrete skøn, der lever op til bekendtgørelsens krav. Dette alternativ indebærer, at man i bekendtgørelsen fastsætter eksakte regler for, hvordan tilskuddene efter § 5 og § 8 skal udmåles. Dermed sætter man – lovligt – skøn under regel, og man opnår, at borgerne behandles lige, uanset i hvilken kommune de bor. Det vil – naturligvis afhængigt af reglernes nærmere formulering – være muligt at fremme forudberegnelighedsretssikkerheden betydeligt. Der vil dog formentlig være behov for vejledning også ved valg af dette alternativ.

Begge disse løsninger er som nævnt minimumsløsninger. Spørgsmålet er, om der ikke mere grundlæggende burde ændres på ordningen.

Min gennemgang af bekendtgørelsen og kommunernes vejledninger bør også give anledning til at overveje, om det er hensigtsmæssigt, at borgerne eller deres nærstående selv kan påtage sig arbejdsgiveropgaven. Kommunernes vejledninger afspejler i mange tilfælde, at der er behov for at vejlede de borgere, der selv står for denne opgave, fordi dette er et meget stort ansvar, og at der er mange og komplicerede regelsæt, der skal overholdes. Når en del kommuner ikke formår at vejlede korrekt herom – og det tror jeg, at man må lægge til grund, er tilfældet, uden at jeg som sagt har foretaget en nærmere, systematisk undersøgelse heraf – er det spørgsmålet, hvor mange borgere der er i stand til at påtage sig opgaven og overholde de regler, der gælder i den arbejdsmiljøretlige og ansættelsesretlige lovgivning. Jeg kan sige, at jeg selv aldrig ville vælge at påtage mig den opgave, hvis jeg var berettiget til en BPA-ordning. Der er naturligvis et relevant hensyn at tage til borgernes mulighed for selvbestemmelse, men en eventuel afskaffelse af denne mulighed skal sammenholdes med, at borgeren i alle tilfælde fungerer som arbejdsleder, at han kan opsige en aftale med en leverandør og finde en anden, hvis han er utilfreds, og at han får dækket meromkostningerne ved at overlade opgaven til en virksomhed eller organisation. Det hører også med til billedet, at det kan være vanskeligt for borgeren at overskue, hvad det indebærer at påtage sig arbejdsgiveransvaret.

Jeg er som anført i afsnit 1 blevet bedt om at vurdere, om de svar, som kommunerne har givet, gør det muligt for en almindelig borger at gennemskue, om de afgørelser, kommunerne træffer om tilskud, er i overensstemmelse med lovgivningen. I mange tilfælde kan det konstateres, at kommunerne ikke overholder loven. I de tilfælde, hvor det ikke umiddelbart kan konstateres, at loven overtrædes, er det imidlertid ikke således, at det dermed er sikkert, at dette ikke alligevel sker. Det er f.eks. vanskeligt på baggrund af nogle kommuners svar at vurdere, om udgangspunkter kun er udgangspunkter, og hvorledes skønnet efter § 5, stk. 1, 2 og 5, nærmere udøves. Generelt er det naturligvis et problem for borgeren at gennemskue, om lovgivningen overholdes, når kommunerne vejleder forkert eller vejleder om, hvad deres egen (ulovlige) praksis går ud på.

Jeg er også blevet bedt om at vurdere, om der er retssikkerhedsmæssige problemer forbundet med manglende forudberegnelighed for borgeren med hensyn til borgerens retsstilling. Paradoksalt nok er det således, at jo mere skøn sættes under regel, jo mere forudberegnelig bliver retsstillingen. Retsstillingen er derfor ofte mere forudberegnelig, når skønnet klart (men ulovligt) sættes under regel. Som anført ovenfor er en mulig løsning på de omfattende brud på kravet om pligtmæssigt skøn, at man ændrer bekendtgørelsen, således at man deri fastsætter nogle faste regler for udmåling af tilskud. Det vil øge både forudberegneligheden og ligheden for borgerne.

Gennemgangen af svarene fra kommunerne viser, at man som borger ofte vil have vanskeligt ved at vurdere, hvilken afgørelse en kommune vil træffe om, hvorvidt man som borger kan få bevilget en BPA-ordning, og hvor mange timer der kan forventes bevilget (bortset fra til MUS og personalemøder). Det må i sagens natur være således, at når man tager udgangspunkt i den enkeltes behov, er det vanskeligt at vejlede generelt herom. Det stiller imidlertid borgere med en BPA-ordning i en usikker situation, hvis de f.eks. ønsker at flytte til en anden kommune. Mens man i en del tilfælde – på grund af de (ulovlige) interne regler – ret entydigt kan udregne, hvad grundlønnen vil være, om der gives pension, osv., og hvad arbejdsgivertilskuddet vil være, er den anden faktor – det bevilgede antal timer – meget svært at forudsige ud fra kommunernes generelle, skriftlige vejledninger. Man kunne overveje en ordning med pligt for kommunerne til gensidigt at anerkende, at en borger, der er anset for berettiget til en BPA-ordning, opfylder lovgivningens forudsætninger, og at der herefter alene er spørgsmål om, hvor mange timer der skal udmåles. Dette kunne kombineres med en ordning med bindende forhåndsbesked om dette spørgsmål.

Endelig kan det bemærkes, at der udover problemerne vedrørende indholdet af afgørelser efter BPA-bekendtgørelsen og om forudberegnelighed for borgerne i tilknytning hertil, er en række problemer knyttet til administrationen af bekendtgørelsen. Det drejer sig om kommunernes vejledning og om krav, der stilles til private, som savner hjemmel. Det drejer sig bl.a. om tavshedspligt, oplysningspligt og indblanding i de aftaler, som borgerne indgår om varetagelse af arbejdsgiveropgaven og/eller ansættelsesvilkårene for hjælpere. Enten bør kommunerne informeres om grænserne for deres beføjelser, eller også må der tilvejebringes et hjemmelsgrundlag. Specielt i relation til tavshedspligt for handicaphjælpere, bør det efter min opfattelse overvejes, om der ikke bør tilvejebringes et klart grundlag herfor i serviceloven.



---

Søren H. Mørup

Professor, dr.jur.