



MARSELISBORG
CONSULTING

Evaluering af ordningen med personlig assistance

Rapport

December 2019



Evaluering af ordningen med personlig assistance

26. november 2019

Marselisborg Consulting
Nørre Allé 70F, 2. sal
8000 Aarhus C
www.marselisborg.org

Eftertryk med tydelig
kildeangivelse er tilladt



Indholdsfortegnelse

1: Indledning	5
1.1: Ordningen med personlig assistance	5
1.2: Baggrunden for evalueringen	5
1.3: Formålet med evalueringen	6
1.4: Evalueringsdesign	6
1.5: Rapportens struktur	7
2: Hovedkonklusioner	8
2.1: Anvendelsen af personlig assistance	8
2.2: Udvikling og fordeling af udgifter til ordningen	9
2.3: Administration af ordningen i kommunerne	10
3: Anvendelsen af ordningen med personlig assistance	11
3.1: Målgruppen for personlig assistance	11
3.2: Udvikling og kommunal variation i brugen af personlig assistance	14
3.3: Udgiftsudviklingen på området	19
3.4: Business cases	24
3.5: Den potentielle betydning af tilstødende reformer	31
3.6: Delkonklusion	33
4: Administrationsmodellen	35
4.1: Strategi og organisering	36
4.2: Faglig ledelse og opfølgning	39
4.3: Bevillingsprocessen	40
4.4: Kvaliteten af registreringspraksis	49
4.5: Samspil med andre ordninger	51
4.6: Delkonklusion	54
5: Drivere og barrierer i anvendelsen	57
5.1: Lovgivning	57
5.2: Strategi, ledelse og organisering af ordningen med personlig assistance	58
5.3: Udmøntning af lovgivningens hensigter i driften	60
5.4: Borgernes oplevelse	62
5.5: Arbejdsgivers oplevelse	63
5.6: Den personlige assistents oplevelse	64



6:	Bilag 1: Metode og datagrundlag	65
	6.1: Datagrundlag	66
7:	Bilag 2: Centrale principafgørelser	71
8:	Bilag 3: Survey til nøglepersoner	73
9:	Bilag 4: Survey til økonomi-/regnskabsansvarlige	76



1: Indledning

Marselisborg Consulting har på vegne af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) gennemført en evaluering af ordningen med personlig assistance. Evalueringen er gennemført med dataindsamling i foråret 2019 og afrapportering i efteråret 2019. Denne rapport beskriver de samlede resultater af de gennemførte analyser og giver et grundigt indblik i udviklingen og anvendelsen af ordningen.

1.1: Ordningen med personlig assistance

- Loven** Lov om compensation til handicappede i erhverv giver muligheder for, at personer med handicap kan få job på en almindelig arbejdsplads. Ifølge loven kan ledige, lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, der på grund af en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse har behov for særlig personlig bistand, bevilges personlig assistance.
- FN's Handicapkonvention, artikel 27** Personlig assistance er et vigtigt redskab i indsatsen for at hjælpe og fastholde personer med handicap i arbejde. Ordningen bidrager til, at Danmark lever op til FN's Handicapkonventionen artikel 27, der fastslår, at personer med handicap har ret til **beskæftigelse** på lige fod med andre. Ifølge konventionen skal staterne tage passende skridt til at fremme beskæftigelsesmuligheder og karrieremuligheder for personer med funktionsnedsættelser, herunder gennem lovgivning.
- Muligheder** Ordningen omfatter muligheden for en række forskellige typer af assistance. Det kan være fysisk aflastning, strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejde, tegnsprogstolkning, særlig personlig støtte, fastholdelse i opgaven, sekretærarbejde, oplæsning og/eller forklaring af tekst, samt at føre bil i arbejdstiden.

1.2: Baggrunden for evalueringen

- Tidligere undersøgelser** I 2011 blev der udarbejdet en evaluering og praksisundersøgelse af ordningen med personlig assistance¹. Undersøgelsen viste, at de samlede udgifter til personlig assistance steg fra 62 mio. kr. i 1999 til i 312 mio. kr. i 2010. Den øgede anvendelse blev forklaret med bedre kendskab til ordningen blandt sagsbehandlere, virksomheder og borgere, stigning i antal borgere med psykiske lidelser samt ændret bevillings- og opfølgingspraksis i jobcentre.
- Udvikling og tendenser siden 2011** I 2016 rundede udgifterne til ordningen 550 mio. kr. Fordelingen af udgifterne og udviklingen heri er uklar. En nylig udkommet analyse af beskæftigelsesindsatsen på handicapområdet² viser, at jobcentre har stort fokus på, at alle dele af jobcentret skal have viden om handicapkompenserende ordninger. Til trods herfor er kendskabet til ordningen blandt medarbejderne stadig lav.³ Selvom kendskabet er lavt, opleves personlig assistance at have en særdeles beskæftigelsesunderstøttende effekt for borgere med funktionsnedsættelse blandt de adspurgte jobcentre, hvilket kan være med til at forklare, at ordningen i stigende omfang anvendes. Derudover har andelen af psykiske lidelser blandt borgerne været stødt stigende de seneste år,⁴ og da ordningen i stigende omfang anvendes til borgere med psykiske lidelser, skabes en anden mulig forklaring på, hvorfor ordningen anvendes i stigende omfang.

Stigningen i udgifterne er i sig selv ikke et problem, hvis anvendelsen er hensigtsmæssig, og brugen af ordningen fastholder eller bringer borgere med funktionsnedsættelse, i job eller ordinær uddannelse.

¹ Discuss (2011). Evaluering af personlig assistance.

² Discuss & Epinion (2018). Beskæftigelsesindsatsen på handicapområdet for året 2017.

³ SFI (2017). Handicap, beskæftigelse og uddannelse i 2016.

⁴ Sundhedsstyrelsen (2018). Danskernes Sundhed – Den Nationale Sundhedsprofil 2017.



1.3: Formålet med evalueringen

På den baggrund er det overordnede formål med evalueringen at undersøge:

1. Om ordningen med personlig assistance virker og administreres efter hensigten og de i regelgrundlaget opstillede intentioner.
2. Hvordan udgifterne på området fordeler sig, og hvad der kan forklare stigningen i udgifter på området.
3. Om rammebetingelserne for ordningen er ændret, herunder tilkomsten af nye tilstødende regler og ordninger, nye målgrupper, ny viden og teknologi mv.

1.4: Evalueringsdesign

Evalueringen er tilrettelagt som en kombineret præstations- og procesevaluering, hvor der både ses på ordningens output, og samtidig undersøges, hvordan ordningen er implementeret og forvaltet i praksis.

For at operationalisere evalueringens overordnede formål er der formuleret en række tematiserede undersøgelsesspørgsmål:

Undersøgelses-spørgsmål

Anvendelsen af personlig assistance i kommunerne

- › Hvem bevilges personlig assistance til og i hvilken sammenhæng?
- › Er rammebetingelserne for ordningen ændret?
- › Tages der i anvendelsen højde for den teknologiske udvikling på området?
- › Hvordan bruges personlig assistance i samspil med andre ordninger?

Udvikling og fordeling af udgifter til ordningen

- › Hvordan fordeler udgifterne til personlig assistance, og hvordan har de udviklet sig?
- › Har brugen af personlig assistance udviklet sig, og er der væsentlig kommunal variation?
- › Hvad er omkostningerne set i forhold til effekterne?

Administration af ordningen i kommunerne

- › Indfrier kommunens administrationsgrundlag de krav til administration af ordningen, som lovgivningen indeholder?
- › Hvordan administreres ordningen i kommunerne?
- › Hvordan spiller lovgivningen om personlig assistance sammen med andre ordninger?
- › Er administrationsgrundlaget implementeret i medarbejdernes daglige praksis?
- › Stemmer kommunernes registreringer overens med registerdata?

Drivere og barrierer i anvendelsen af ordningen

- › Hvilke faktorer understøtter og modvirker en hensigtsmæssig brug af personlig assistance?
- › Hvad er borgernes udbytte af ordningen?
- › Hvordan opleves ordningen for personlige assistenter og virksomheder?

3 delanalyser Evalueringen er baseret på et mixed-methods design og består af tre delanalyser: Delanalyse A er en kvantitativ analyse af brugen af ordningen, herunder de økonomiske effekter af ordningen. Del B er en mere kvalitativ analyse, hvor der ses på administrationsmodellens indhold og praksis, mens del C går tættere på, hvad der understøtter og modvirker en hensigtsmæssig brug af ordningen, hvor såvel borger- som virksomhedsperspektivet inddrages i analysen.

I vurderingen af om ordningen virker og administreres efter hensigten har evaluatoren arbejdet med en vifte af kriterier, der tilgodeser flere hensyn, og som sikrer, at "hensigtsmæssighed" vurderes bredt. Analysen er baseret på følgende kriterier:



Vurderingskriterier

Ordningen virker og administreres efter hensigten, når brugerne oplever, at ordningen:

- › **Er administrerbar:** Reglerne skal opleves som tydelige og smidige at arbejde med, både for sagsbehandlere, borgere og arbejdsgivere.
- › **Sikrer lige muligheder:** Personer med handicap skal opleve, at ordningen fremmer retten til at arbejde på lige fod med andre, jf. FN's Handicapkonvention.
- › **Er omkostningseffektiv:** For samfundet skal ordningen være en god forretning.

Data

Det primære datagrundlag for evalueringen udgøres af en bred vifte af datakilder:

- › **Det Fælles Datagrundlag (DFDG), Danmarks Statistik og DREAM:** Leverer data om udviklingen og brugen af ordningen.
- › **Survey** blandt alle nøglepersoner i jobcentrene (svarprocent på 82 pct.) og økonomi-/regnskabsansvarlige for administration af ordningen med personlig assistance (svarprocent på 73 pct.): Leverer supplerende data om brugen af ordningen.
- › **15 casebesøg:** Udvalgte kommuner er besøgt. Ved besøget er administrationsgrundlaget kortlagt, der er gennemført sags gennemgang i 271 sager i alt. Desuden er ledere, faglige koordinatore, sagsbehandlere og nøglepersoner interviewet.
- › **360 graders interviews:** I 10 udvalgte borgersager er der foretaget interview med borger, personlig assistent, arbejdsgiver, nøglepersoner og i relevante sager sagsbehandler, der sikrer, at borgerens forløb belyses fra flere vinkler.
- › **Ekspertinterviews:** Indledningsvist er der gennemført interview med udvalgte eksperter fra interesseorganisationer og patientforeninger. Som opfølgning på kvaliteten af registerdata er videnspersoner vedr. de kommunale fagsystemer interviewet.

En uddybende beskrivelse af evalueringens metoder, datakilder og analysetilgang præsenteres i bilag 1.

1.5: Rapportens struktur

Rapportens struktur følger de tre delanalyser.

- Kapitel 2** Kapitel 2 indeholder evalueringens hovedkonklusioner. Kapitlet opsummerer konklusionerne for de tre delanalyser.
- Kapitel 3** I kapitel 3 præsenteres delanalyse A, der bygger på den kvantitative analyse af brugen af ordningen med personlig assistance. Kapitel 3 belyser målgruppens sammensætning samt den kommunale variation i brugen af ordningen. Herefter beskrives udgiftsudviklingen, der suppleres af fem udvalgte business cases til belysning af ordningens potentiale.
- Kapitel 4** Kapitel 4 indeholder delanalyse B, hvor der ses på administrationsmodellens indhold og praksis. Her afdækkes kommunernes strategi og organisering, den faglige ledelse og opfølgning, administrationspraksis, kvaliteten af registreringspraksis samt samspillet med andre ordninger. Analyserne baserer sig primært på kvalitative data.
- Kapitel 5** Kapitel 5 indeholder delanalyse C, der beskriver de forhold, der hhv. understøtter og modvirker en hensigtsmæssig brug af ordningen. Kapitlet er struktureret i overensstemmelse med den samlede kommunale opgavekæde startende fra lovgivning over strategi og organisering til udmøntning af lovgivningens hensigter i driften, hvor også borgernes, arbejdsgiver og den personlige assistents oplevelse belyses.
- Bilag** Bilag 1 præsenterer evalueringens metode- og datagrundlag. Bilag 2 giver en tematisk opgørelse over de mest centrale principafgørelser. Bilag 3 indeholder survey udsendt til nøglepersoner. Bilag 4 indeholder survey udsendt til økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen med personlig assistance.



2: Hovedkonklusioner

Virker efter hensigten men potenti-ale i forhold til de ledige borgere

Evalueringen af ordningen med personlig assistance viser, at borgere med betydelige og varige funktionsnedsættelser fastholdes i deres job med tilknytningen af en personlig assistent. Ordningen anvendes både til selvstændige og lønmodtagere, til fuldtidsbeskæftigede, fleksjobvisiterede og til sygemeldte men i mindre grad til ledige.

Analysen viser, at borgerne i gennemsnit er 28,95 uger på offentlig forsørgelse *inden* bevilling af personlig assistance mod 18,27 uger et år *efter* bevilling af personlig assistance.

Alt i alt vurderes det på baggrund af evalueringen, at ordningen er implementeret og virker efter hensigten i den forstand, at den generelt er nem at anvende, den sikrer lige muligheder for deltagelse på arbejdsmarkedet (eller i uddannelse), og den er omkostningseffektiv. Samtidig indikerer evalueringen, at der er potentiale for i højere grad at anvende ordningen til at 'løfte' ledige borgere med betydelige og varige funktionsnedsættelser ind på arbejdsmarkedet da registerdata fx viser, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere, der modtager personlig assistance udgør 2,5 pct. på trods af udbredte helbredsmæssige udfordringer i målgruppen.

Hovedkonklusionerne udfoldes nedenfor:

2.1: Anvendelsen af personlig assistance

Fysisk aflastning fylder mest

Målgruppen for personlig assistance er spænder bredt, men der ses også tendenser i målgruppens sammensætning. Bevillingshaverne er typisk ældre end 50 år og har som oftest en fysisk funktionsnedsættelse, som de bevilges fysisk aflastning til via personlig assistance.

Derudover har ca. en tredjedel af de borgere, som får bevilget personlig assistance, en psykisk funktionsnedsættelse, hvorfor strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejdet også udgør en stor andel af det, der bliver bevilget personlig assistance til.

Flertallet af borgerne arbejder 21-36 timer om ugen og får personlig assistance i 1-10 timer pr. uge. I de gennemgåede sager arbejder borgerne i gennemsnit 29,11 timer om ugen og får i gennemsnit bevilget 9,2 timers personlig assistance.

Der er en stort set ligelig fordeling mellem mænd og kvinder, som får personlig assistance.

Anvendes primært til fastholdelse

Personlig assistance anvendes i høj grad til fastholdelse (87 pct. af sagerne), mens ordningen sjældnere anvendes til at løfte borgere ind på arbejdsmarkedet (13 pct. bevilges til nyansættelser). Hovedparten af de borgere, der har personlig assistance, er lønmodtagere (67 pct.), mens 13 pct. er selvstændige. De selvstændige modtager flere timer i personlig assistance og udgør samlet set en større udgiftspost end lønmodtagerne. 42 pct. af målgruppen var selvforsørgende forud for bevilling af personlig assistance, mens f.eks. kontanthjælpsmodtagere kun udgør 3 pct.

Selvstændiges udfordring

For selvstændige enkeltmandsvirksomheder gælder en særlig udfordring for at få ordningen til at fungere. Det handler om, at den selvstændige selv skal finde den personlige assistent. I enkeltmandsvirksomheder er der ikke en kollega, hvorfor den selvstændige eksternt skal ansætte assistenten. Det er ofte vanskeligt for en selvstændig at rekruttere en egnet assistent til et job på f.eks. 5-10 timer om ugen.



Arbejdsmarkedsreformer og konjunkturer kan have betydning for den øgede brug af ordningen

Ordningen understøtter udbudet af arbejdskraft

Førtidspensions- og fleksjobreformen fra 2013 samt sygedagpengereformen fra 2014 har potentielt betydning for brugen af personlig assistance, fordi arbejdsudbuddet er steget ligesom efterspørgslen på arbejdskraft. Der er dermed kræfter, som både skubber og trækker ift. at øge det effektive arbejdsudbud gennem et mere rummeligt arbejdsmarked, hvor ordningen med personlig assistance er et af flere redskaber, der kan understøtte denne bevægelse.

Øget opmærksomhed

I tillæg til reformsporet og konjunkturerne italesætter halvdelen af jobcentercheferne og nøglepersonerne, at der generelt er skabt en øget opmærksomhed omkring ordningens eksistens, hvilket influerer positivt på brugen af ordningen. Hertil kommer, at borgeres og arbejdsgiveres kendskab til ordningen er særligt udbredt i nogle brancher. Således er landmænd og selvstændige overrepræsenteret blandt øvrige bevillingshavere, hvilket kan hænge sammen med, at brancheorganisationer også forestår en del af udbredelsen af kendskabet til ordningen.

I mindre grad suppleret med andre ordninger eller tekniske hjælpemidler

Hver tiende bevillingshaver får suppleret den personlige assistance med et eller flere hjælpemidler. Nøglepersonerne fremhæver, at der i forbindelse med oplysningen af sagen også er fokus på afdækningen af behov for hjælpemidler. Alligevel vurderer godt en tredjedel, at hjælpemidler ikke har en indvirkning på brugen af ordningen om personlig assistance.

Forklaringen herpå skal blandt andet findes i det forhold, at det er vanskeligt for medarbejderne at holde sig opdateret på udviklingen af hjælpemidler, da det er branchespecifikt og præget af en relativt høj udviklingshastighed.

Evalueringen viser desuden, at personlig assistance ofte bevilges uden parallelindsatser. Således er det kun i 10 pct. af sagerne, at borger også har en §56-/58-aftale, der berettiger arbejdsgiver til refusion fra den ansattes første fraværsdag. Dette kan være tilfældet, når den ansatte har en langvarig eller kronisk lidelse og på den baggrund har sygefraværsdage eller er væk på grund af indlæggelse, ambulans behandling eller genoptræning.

2.2: Udvikling og fordeling af udgifter til ordningen

Siden 2010 er der på landsplan sket en stigning i de samlede udgifter til personlig assistance på 58 pct. Udgiften var i 2018 på DKK 537 mio. mod DKK 339 mio. i 2010.

Antallet af bevilgede timer pr. bevilling falder, men varigheden af bevillingen øges

Der ses samtidig en udvikling i forhold til, at antallet af bevilgede timer falder, imens varigheden af bevillingerne stiger. Der er dog store tværkommunale forskelle i enhedsomkostningerne.

Kontrolleret for enhedsomkostninger pr. sag tegner der sig et billede af, at kommuner med et lavere antal sager tenderer mod at have en højere gennemsnitlig omkostning pr. sag. Dette kan skyldes, at kommuner med få bevillinger er mere tilbøjelige til at imødekomme borgerens maksimumrettigheder, idet nøglepersonerne i mindre grad er fortrolige med vurdering og fastsættelse af timetal.

'Cost drivers'

Fire forhold påvirker i særlig grad udgiften

Sagsgennemgangen viser desuden, at særlige forhold som alder, type af funktionsnedsættelse, ansættelsesforholdets karakter samt kommunens opfølgning på bevillingen, påvirker udgiften til personlig assistance:

- › Jo ældre borger er, desto større er udgiften til personlig assistance.
- › Funktionsnedsættelse i arme og hænder samt ryg og nakke medfører de to største udgiftsposter.
- › Der er større udgift forbundet med personlig assistance til selvstændige versus lønmodtagere.



› I takt med at omfanget af opfølgninger på bevillingen for personlig assistance stiger falder udgiften. En sag om personlig assistance koster i gennemsnit DKK 4.931,93 pr. måned.

Oplever at ordningen virker

91 pct. af nøglepersonerne svarer i den nationale survey, at de oplever, at personlig assistance styrker borgernes muligheder for at bevare tilknytningen til job eller uddannelse. Derudover viser beregninger, at brugerne i gennemsnit er kortere på offentlig forsørgelse *efter* bevillingen af personlig assistance end *før* bevillingen.

2.3: Administration af ordningen i kommunerne

Personlig assistance udgør ikke et selvstændigt strategisk sigtepunkt i kommunerne. Ordningen og administrationen heraf er i høj grad overladt til nøglepersonerne, som finder sparring hos deres kollegaer i andre kommuner og i deres ERFA-netværk. Nøglepersonernes specialviden rækker langt ud over lederes og faglige koordinatorers viden, og som følge heraf ses den faglige ledelse af ordningen ofte at være ad hoc og enkeltsagsbaseret.

De deltagende kommuner oplever, at ordningen generelt betragtet er nem at anvende og administrere, men der efterspørges en klarere faglig linje, når det gælder de vanskelige faglige skøn. Denne efterspørgsel skal ses i lyset af, at der kan være tale om komplekse sager, som nøglepersonerne kun møder i begrænset antal. Dette til trods, vurderer evaluatoren, at administrationen af ordningen generelt følger lovgivningens intentioner.

Kommuner og arbejdsgivere har desuden henledt opmærksomheden på, at udbetalingspraksis er administrativt tung for begge parter. Evalueringen rejser i den forbindelse også en bekymring for, om den nuværende praksis er sårbar overfor fejl i udbetalinger.

Ordningen administreres efter lovgivningen, men der efterspørges en klarere faglig linje

Kommunernes administrationsgrundlag for personlig assistance er bærer mest præg af at være arbejdsgange, hvilket betyder, at nøglepersonerne er afhængige af Ankestyrelsens principafgørelser i forhold til fortolkning af lovgivningen. Kommunernes administrationsgrundlag er således overordnet men ikke utilstrækkeligt.

Derudover ses der en stor udbredelse af Specialfunktionen Job og Handicaps støtteredskaber i den kommunale praksis, hvilket i høj grad understøtter de enkelte sagsskridt i bevillingsprocessen.

Imens størstedelen af nøglepersonerne oplever ordningen som nem at anvende, er der ca. en femtedel af nøglepersonerne, som oplever, at den faglige linje ift. brugen af personlig assistance er uklar. Dette henviser både til kommunernes egne (overordnede) administrationsgrundlag og særligt til Ankestyrelsens principafgørelser, som af nogle opleves som svære at forstå. Der er specifikt tvivl om udlægning af reglen om 'forenelighed', dvs. forholdet mellem borgers funktionsnedsættelse og arbejdsfunktioner.

Virksomhedsbesøg skærper bevillingen

Evalueringen indikerer, at besøg hos arbejdsgiver som led i bevillingsprocessen, skærper bevillingen og kvaliteten af samme. Dette understøttes af interviews med nøglepersoner, som forklarer, at det øger forståelsen for den samlede situation, og gør det betragteligt nemmere at vurdere, hvilke arbejdsfunktioner og tilknyttede opgaver, der er behov for støtte til og i den forbindelse anslå tidsforbruget.



Fortsat uoverensstemmelser mellem registerdata og kommunernes egne registreringer

Registerdata er usikre

Der er fortsat betydelige uoverensstemmelser mellem kommunernes egne registreringer og registerdata (DFDG). Analysen indikerer samtidig, at Fasit, sammenlignet med Momentum, har udviklet en mere hensigtsmæssig model for indberetning til DFDG.

3: Anvendelsen af ordningen med personlig assistance

I nærværende kapitel beskrives målgruppen for personlig assistance samt udviklingen og kommunal variation i anvendelsen af ordningen. Dette er suppleret af en cost-driver analyse, der beskriver de forhold, der har en afgørende betydning for omkostningsudviklingen i brugen af personlig assistance. Afslutningsvis præsenteres businesscases, der viser potentialerne i brugen af ordningen.

3.1: Målgruppen for personlig assistance

Hvem er i målgruppen?

Lov om kompensation til handicappede i erhverv skal give flere muligheder for, at personer med handicap kan få et job på en almindelig arbejdsplads. Tilsvarende kan der gives personlig assistance under efter- og videreuddannelse, der skal sikre, at erhvervsaktive personer med funktionsnedsættelse får de samme uddannelsesmæssige muligheder som andre. For at være omfattet af mulighederne for personlig assistance skal man have en varig og betydelig funktionsnedsættelse af fysisk og/eller psykisk karakter. Dermed menes, at der ikke må være tale om en funktionsnedsættelse af forbigående karakter, og at funktionsnedsættelsen medfører en betydelig barriere i det konkrete job.⁵

Typer af assistance

Personlig assistance omfatter fysisk aflastning, strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejde, tegnsprogs-tolkning, særlig personlig støtte, fastholdelse i opgaven, sekretærarbejde, oplæsning og/eller forklaring af tekst, samt føre bil i arbejdstiden.

Personlig assistance i arbejdsmæssig sammenhæng kan kombineres med de øvrige kompenserende ordninger, men assistancen må ikke få karakter af vikardækning eller almindelig medhjælp.

41 pct. er over 50 år

Ud af sagsgennemgangens 271 sager om brugen af personlig assistance udgøres målgruppen af 47 pct. kvinder, og 53 pct. er mænd. Dette underbygges af registerdata, hvor 46 pct. af de 5.881 med opgivet køn er kvinder, og 54 pct. er mænd. Derudover viser sagsgennemgangen, at 47 pct. er ældre end 50 år, 22 pct. er 41-50 år, 16 pct. er 31-40 år, mens 15 pct. er 30 år eller derunder. Registerdata underbygger igen dette ved at vise, at 19 pct. er 30 år eller derunder, 17 pct. er mellem 31 og 40 år, 23 pct. er mellem 41 og 50, og 41 pct. er over 50 år gamle ved den tidligste bevilling i 2018-2019.

Øvrige fund ift. målgruppens alder

I relation til alder fremtræder følgende fund blandt borgere, der modtager personlig assistance:

- › **Ældre modtager flere timers personlig assistance:** Modtagere, der er over 60 år gamle, modtager i gennemsnit 11 timers personlig assistance om ugen, hvor øvrige aldersgrupper modtager gennemsnitligt cirka 9 timer om ugen
- › **Ældre er typisk selvforsørgende ved bevilling af personlig assistance:** 48 pct. af borgerne, der er over 40 år, er selvforsørgende ved bevilling af personlig assistance, hvilket gælder 31 pct. af modtagerne i aldersgruppen 20-39 år og 27 pct. af de 0-19-årige.
- › **Ældre får typisk hjælp til fysisk aflastning:** Der er en lineær sammenhæng mellem alder og brugen af fysisk aflastning, hvorfor andelen af borgere, der modtager fysisk aflastning, er langt større for de ældre end yngre modtagere. 59 pct. af de over 60-årige modtager fysisk aflastning, hvilket gælder 49 pct. af de 50-59-årige, 36 pct. af de 40-49-årige og 13 pct. af dem under 40 år.

⁵ Bekendtgørelse af lov om kompensation til handicappede i erhverv mv., kap. 3, §5, stk. 3



- › **Unge får typisk hjælp til strukturering og kvalitetssikring af arbejdsopgaverne:** 32 pct. af de 20-29-årige modtager hjælp til strukturering og kvalitetssikring. Dette gælder for 12 pct. af borgerne i alderen over 30 år. Samme mønster gælder for særlig personlig støtte, der dog også anvendes mere af de 30-39-årige.
- › **De unge er typisk i fleksjob ved bevillingsstart:** 38 pct. af de 20-29-årige er i fleksjob. Det gælder 30 pct. af de 30-39-årige, 29 pct. af de 40-49-årige og 22 pct. i alderen over 50 år.

Tabel 1: Type af funktionsnedsættelse

Primært fysisk funktionsnedsættelse

Type af funktionsnedsættelse	Andel
Arme/hænder	21 pct.
Kognitiv lidelse	17 pct.
Ryg/nakke	16 pct.
Ben/fødder	7 pct.
Døv/nedsat hørelse	6 pct.
ADHD	4 pct.
Ordblindhed	4 pct.
Svagsynet/blind	4 pct.
Asperger	3 pct.
Slidgigt	2 pct.
Depression	2 pct.
Angst/fobi	1 pct.
Autisme	1 pct.
Hjerte/kredsløb	1 pct.
Åndedræt	1 pct.
Kræft	1 pct.
Mave/lever/nyre	1 pct.
Bipolar	1 pct.
Knogleskørhed	1 pct.
Muskelsvind	1 pct.
Parkinsons	1 pct.
Fremgår ikke af sagsakterne	3 pct.
Total	100 pct.

Kilde: Sagsgennemgang, 2019
N = 271

For 61 pct. sker bevillingen af personlig assistance pba. en fysisk funktionsnedsættelse, i 28 pct. af sagerne tilskrives det en psykisk, mens der for de resterende 11 pct. er tale om en kombineret funktionsnedsættelse. De primære fysiske udfordringer udgøres af funktionsnedsættelser i arme/ hænder (21 pct.) og ryg/nakke (16 pct.), mens 17 pct. har en kognitiv lidelse.

Af registerdata fremgår det, at der blandt de 5.904 borgere, der har fået bevilliget personlig assistance i 2018 og 2019 er 57 pct. med en fysisk diagnose og 27 pct. med en psykisk diagnose. 44 pct. har alene en fysisk diagnose, mens 14 pct. alene har en psykisk diagnose. 13 pct. har både en fysisk og en psykisk diagnose, imens 29 pct. ikke har nogle registrerede fysiske eller psykiske diagnoser.

I relation til diagnoser har registeranalysen fundet følgende fund blandt borgere, der modtager personlig assistance:

- › **Primært ældre med en fysisk diagnose og yngre med en psykisk:** Gennemsnitsalderen for de modtagere, der alene har en fysisk diagnose, er 50 år. For borgere, der både har en fysisk og psykisk diagnose er dette 40 år, imens det for borgere, der alene har en psykisk diagnose, er 34 år.
- › **Borgere med en fysisk diagnose er typisk selvforsørgende:** 49 pct. af de borgere, der alene har en fysisk diagnose, er selvforsørgende ved bevilling af personlig assistance. Dette er tilfældet for 23 pct. af de, der har begge diagnoser og 19 pct. blandt dem, der har en psykisk diagnose.

Øvrige fund ift. diagnoser

- › **Borgere med en psykisk diagnose er typisk i fleksjob:** 21 pct. af de borgere, der alene har en fysisk diagnose, er i fleksjob. Dette er tilfældet for 38 pct. af de borgere, der har begge diagnoser og 45 pct. af dem, der har en psykisk diagnose.
- › **Borgere med en fysisk diagnose modtager flere timers hjælp:** Personer, der udelukkende har en fysisk diagnose, modtager i gennemsnit 10 timers støtte om ugen, imens personer udelukkende med en psykisk diagnose modtager 7 timer i gennemsnit. Denne forskel kan hænge sammen med, at borgere med psykiske lidelser arbejder 25½ time i gennemsnit mod 31,6 timer for borgere med fysiske lidelser.
- › **Varigheden af bevillingen er større for personer, der kun har en psykisk diagnose** (277 uger) end personer med en fysisk diagnose (237 uger) og personer med begge diagnoser (234 uger).

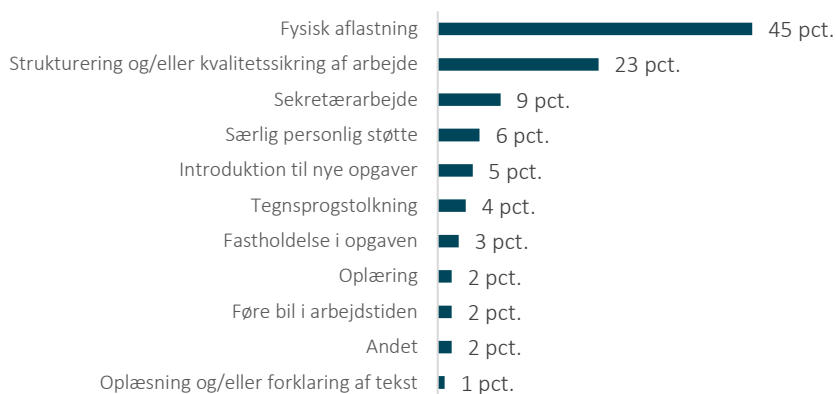


Typer af personlig assistance

Ser man på typen af personlig assistance gives der i 45 pct. af sagerne bistand til fysisk aflastning, mens det for 23 pct. af borgerne handler om hjælp til strukturering og/eller kvalitetssikring af opgaveløsningen. Dernæst følger sekretærarbejde med 9 pct. Den samlede fordeling af typen af personlig assistance fremgår af nedenstående figur:

45 pct. får bistand til fysisk aflastning

Figur 1: Opgaver, som den personlige assistent skal varetage



Kilde: Sagsgennemgang, 2019
N: 271

Tendensen modsvarer kommunernes indberetning til det fælles datagrundlag, hvor fysisk aflastning udgør 35 pct., mens strukturering og/eller kvalitetssikring omfatter 15 pct. af sagerne (samlet for 2018-2019). Diskrepansen tilskrives omfanget af "andet", der i DFDG opgøres til 14 pct. mod 2 pct. i sagsgennemgangen.

Tabel 2: Antal timers personlig assistance (bevilget)

Tabel 3: Antal timers personlig assistance (anvendt)

38 pct. får bevilliget mindre end 6 timers personlig assistance pr uge

Antal timers personlig assistance	Antal	Andel	Antal timers personlig assistance	Antal	Andel
Under 1 timer pr. uge	9	3 pct.	Under 1 timer pr. uge	8	5 pct.
1-5 timer pr. uge	93	35 pct.	1-5 timer pr. uge	65	41 pct.
6-10 timer pr. uge	73	27 pct.	6-10 timer pr. uge	39	25 pct.
11-15 timer pr. uge	52	19 pct.	11-15 timer pr. uge	30	19 pct.
16-20 timer pr. uge	42	16 pct.	16-20 timer pr. uge	16	10 pct.
<i>Hovedtotal</i>	<i>269</i>	<i>100 pct.</i>	<i>Hovedtotal</i>	<i>158</i>	<i>100 pct.</i>

Kilde: Sagsgennemgang, 2019
N: 271

Der anvendes færre timer end bevilget

Jf. tabel 2 modtager 38 pct. mindre end 6 timers personlig assistance pr. uge, hvilket skal ses i relation til et maksimalt timetal på 20 timer pr. uge for personer, der er beskæftiget 37 timer pr. uge.⁶ Jobcenteret bevilger tilskuddet enten i en afgrænset periode eller på ubestemt tid. I 88 pct. af sagerne er der tale om en tidsbestemt bevilling, og der bevilges i gennemsnit 9,2 timer pr. uge. I praksis anvendes 7,7 timer, hvoraf de 46 pct. er under 6 timer pr. uge jf. tabel 3. Forskellen er udtryk for, at der tale om en rammebevilling, hvor arbejdsgiver har mulighed for at tilknyttet en personlig assistent op til et bevilget antal timer. Det faktiske antal timer kan derfor variere fra uge til uge, hvilket forklarer den beskrevne forskel.

69 pct. arbejder 21-36 timer

Det fremkommer af sagsgennemgangen, at 5 pct. af de borgere, der har fået bevilget en personlig assistent er ansat til under 11 timer om ugen, mens 21 pct. arbejder 11-20 timer pr. uge. 69 pct. arbejder 21-36 timer pr. uge, og endeligt arbejder 4 pct. mere end fuld tid (over 37 timer). Ordningen benyttes dermed hovedsageligt af borgere, der er fuldtidsansatte.

⁶ En person med flere handicap eller et mere betydeligt handicap kan dog efter en konkret vurdering få tilskud til mere end 20 timer pr. uge, og funktionen som personlig assistent kan varetages af flere personer jf. kap. 3, §7, stk. 3 i bekendtgørelse af lov om kompensation til handicappede i erhverv mv.



13 pct. selvstændige – adskiller sig fra lønmodtagerne

Data fra sagsgennemgangen viser ydermere, at med 87 pct., er det fortrinsvis lønmodtagere, der har tilknyttet en personlig assistent, mens de resterende er 13 pct. selvstændige. På følgende forhold, er der signifikante forskelle mellem lønmodtagere og selvstændige ift. anvendelse af personlig assistance:

- › Selvstændige modtager i gennemsnit 12,6 timers assistance til en gennemsnitlig timeløn på DKK 157,5 mod 8,7 timers assistance for lønmodtagere til en gennemsnitlig timeløn på DKK 120,3.
- › 74 pct. af de selvstændige får hjælp til fysisk aflastning mod 42 pct. for lønmodtagerne.
- › 18 pct. af lønmodtagerne modtager hjælp til strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejdet. Blandt de selvstændige er denne andel 3 pct.

69 pct. af borgerne med en personlig assistent er ansat i det private, 30 pct. i det offentlige og 1 pct. i selvejende institutioner.

Anvendes hovedsageligt til fastholdelse

Det er ligeledes 87 pct., der har fået bevillingen som en del af en fastholdelsesstrategi, mens 13 pct. har fået tilknyttet en personlig assistent i forbindelse med en nyansættelse. Aktuelt anvendes ordningen således hovedsageligt som led i fastholdelse af medarbejdere frem for at "løfte" borgere ind på arbejdsmarkedet. Ser man f.eks. på borgerens beskæftigelsesstatus ved bevillingsstart er den største målgruppe med 42 pct. selvforsørgende i job. Modsat anvendes personlig assistance for 1 pct. af dagpengemodtagerne, 1 pct. af ledighedsydelsesmodtagerne, 2 pct. af unge under 30 år, der modtager uddannelseshjælp, 3 pct. af kontanthjælpsmodtagerne og 3 pct. af borgere i jobafklaring og ressourceforløb. For samtlige målgrupper, hvor ledighed også udgør en udfordring, er der dermed begrænset brug af ordningen med personlig assistance.

Tabel 4: Målgruppe ved bevillingsstart

Målgruppe ved bevillingsstart	Andel
Selvforsørgende	42 pct.
Fleksjob	30 pct.
Sygedagpenge	8 pct.
Førtids- og folkepension	6 pct.
Jobafklaring og ressourceforløb	3 pct.
Kontanthjælp	3 pct.
Uddannelseshjælp og SU	2 pct.
Dagpenge	1 pct.
Ledighedsydelse	1 pct.
Andet	3 pct.
<i>Total</i>	<i>100 pct.</i>

Kilde: Registerdata, 2018-2019
N = 7.909 sager

3.2: Udvikling og kommunal variation i brugen af personlig assistance

Registerdata fra 2018/19

I et historisk perspektiv har kvaliteten af registerdata om brugen af personlig assistance været begrænset.⁷ Af denne grund er der i det følgende alene anvendt registerdata for 2018 og første halvår af 2019.

Afsnittet behandler følgende elementer enkeltvist ift. udvikling⁸ og kommunal variation:

- › Antal personlige assistance-sager
- › Gennemsnitligt antal timer pr. samlet bevilling
- › Typer af personlig assistance
- › Varighed af personlig assistance-sagerne
- › Parallelindsatser, herunder samspil med andre ordninger såsom f.eks. hjælpemidler, §56-aftale, LAB §31b, og ydelser efter Serviceloven

⁷ STAR har påbegyndt en proces for at forbedre kvaliteten af registerdata i Det fælles datagrundlag (DFDG) på brugen af personlig assistance

⁸ Udviklingen afdækkes ved at se på forskelle mellem sager, der er bevilliget i 1. kvartal 2018, sager bevilliget i 2. kvartal 2018 osv. frem til sager bevilliget i 2. kvartal 2019.



3.2.1: Antal bevillinger (nye og genbevillinger)

Flest bevillinger i starten af året

Ser vi indledningsvist på udviklingen i antallet af bevillinger (nye og genbevillinger), så er der i perioden 1. januar 2018 til 31. juni 2019 bevilliget personlig assistance 7.918 gange. Dette tal afspejler antallet af bevillinger i de pågældende kvartaler. Af disse er 20 pct. bevilliget i 1. kvartal 2018 og 22 pct. bevilliget i 1. kvartal 2019. Sagerne er andelsmæssigt ligeligt fordelt ud på de øvrige kvartaler. Den forholdsvis store andel af bevillinger i første kvartal set i relation til de øvrige tre kvartaler skal ses i lyset af:

1. Kravet til kommunernes registrering af personlig assistance i fagsystemerne med indførelsen af det fælles it-baserede datagrundlag på beskæftigelsesområdet i første kvartal 2015
2. At opfølgingspraksis samt genbevillingspraksis typisk berammer sig til et år

Kombinationen af årlig opfølgings-/genbevillingspraksis og indførelsen af registreringskrav i fagsystemerne i første kvartal 2015 kan dermed være en mulig forklaring på omfanget af bevillinger i 1. kvartal kontra øvrige kvartaler som illustreret i tabel 5.

Kommunal variation ift. antal sager

Kommunerne har i gennemsnit haft ca. 80 personlige assistance-sager i perioden fra 1. kvartal 2018 til og med 2. kvartal 2019. Registerdata viser, at der er en stor variation blandt kommunerne ift. antallet af sager. Variationen kommer blandt andet til udtryk ved at det i Frederikshavn og Egedal er 0,01 pct. af befolkningen, der har haft en personlig assistance-sag i 2018, imens dette billede er anderledes i ex. Sønderborg (0,41 pct.), Alberlund (0,27 pct.), Odder og Skanderborg (0,25 pct.).

Imens en del af sagerne naturligt oppebæres af de store kommuner, herunder ex. København og Aarhus (4 pct. hver), så identificeres flere kommuner, som ud af det samlede antal sager på landsplan har bevilliget en større andel end man ville forvente ud fra kommunens indbyggertal. Tabel 6 viser de seks kommuner, der har den største positive divergens imellem hvor stor en andel af det samlede antal sager på landsplan, der er bevilliget af kommunen og hvor stor en andel af Danmarks befolkning, der bor i kommunen. Her ses det f.eks., at der bor 1,31 pct. af Danmarks befolkning i Sønderborg Kommune, men at kommunen står for 5 pct. af det samlede antal sager om personlig assistance.

Tabel 5: Udvikling i antallet af bevillinger

Periode	Antal
1. kvartal 2018	1.559
2. kvartal 2018	1.209
3. kvartal 2018	1.127
4. kvartal 2018	1.102
1. kvartal 2019	1.773
2. kvartal 2019	1.148

Kilde: Registerdata, 2018-2019
N = 7.918 sager

Tabel 6: Andel af befolkning versus andel af samlet antal sager med personlig assistance

Kommune	Andel af landets befolkning	Andel af samlet antal sager	Forskel
Odense	3,58 pct.	8 pct.	4,35 pct.
Sønderborg	1,31 pct.	5 pct.	4,09 pct.
Esbjerg	2,03 pct.	5 pct.	2,87 pct.
Randers	1,72 pct.	4 pct.	2,61 pct.
Skanderborg	1,08 pct.	3 pct.	2,20 pct.
Silkeborg	1,63 pct.	4 pct.	2,03 pct.

Kilde: Registerdata, 2018-2019
N = 7.909 sager og 5.696.295 borgere

3.2.2: Antal timer om ugen pr. bevilling

Timetallet falder over tid

For sager, der er bevilliget i 1. kvartal 2018, blev der gennemsnitligt bevilliget 10 timers personlig assistance pr. uge. For sager, der er bevilliget i 2. kvartal 2018, er dette 9 timer pr. uge, hvilket gælder de følgende tre kvartaler, mens der i 2. kvartal 2019 er bevilget 8 timer pr. uge i gennemsnit.

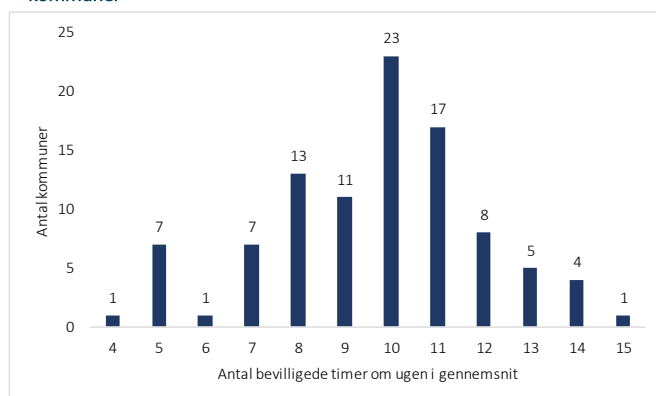


Variation i bevillingens omfang på tværs af kommuner

Også i forhold til antallet af timer er der variation kommunerne imellem. Aarhus har det laveste antal bevilligede timer pr. uge i gennemsnit med fire timer, imens Samsø har det største gennemsnitlige antal timer pr. bevilling med 15 timer om ugen i gennemsnit. Som vist i figur 2 har 40 kommuner en gennemsnitlig bevilling på mindre end 10 timer pr uge, imens 58 kommuner gennemsnitligt bevilliger mere end 10 timers personlig assistance pr. uge.

Derudover er der også stor tværkommunal variation i praksis for bevilling af personlig assistance, når man ser på bevillingens varighed jf. afsnit 3.2.4.

Figur 2: Antal timers personlig assistance pr. uge i gennemsnit og antal kommuner



Kilde: Registerdata, 2018-2019
N = 7.157 sager og 98 kommuner

3.2.3: Typer af personlig assistance

Fysisk aflastning fylder mest i alle målepunkter

Tabel 7 viser, at fysisk aflastning konsekvent over alle seks relevante kvartaler står for ca. en tredjedel af alle personlige assistancesager (32-40 pct.). Dette dækker både nye sager og genbevillinger. Derudover ses det at *fysisk aflastning, strukturering og kvalitetssikring, andet, særlig personlig støtte og tegnsprogstolkning* fylder andelsmæssigt mest hvert kvartal.

Tabel 7: Udvikling i typer af sager med personlig assistance (bevillinger og genbevillinger)

	1. kvartal 2018	2. kvartal 2018	3. kvartal 2018	4. kvartal 2018	1. kvartal 2019	2. kvartal 2019	I alt	Andel
Fysisk aflastning	580	487	382	357	572	385	2.763	35 pct.
Strukturering og/eller kvalitetssikring	230	176	178	181	221	206	1.192	15 pct.
Andet	301	114	130	136	314	153	1.148	14 pct.
Særlig personlig støtte	141	131	157	191	262	175	1.057	13 pct.
Tegnsprogstolkning	139	141	132	103	200	100	815	10 pct.
Fastholdelse i opgaven	94	96	80	82	101	81	534	7 pct.
Sekretærarbejde	43	36	37	28	62	22	228	3 pct.
Oplæsning og/eller forklaring af tekst	15	12	13	10	15	11	76	1 pct.
Føre bil i arbejdstiden	-	-	-	-	-	-	48	1 pct.
Introduktion til nye opgaver	7	9	8	10	13	10	57	1 pct.
<i>I alt</i>	<i>1.559</i>	<i>1.209</i>	<i>1.127</i>	<i>1.102</i>	<i>1.773</i>	<i>1.148</i>	<i>7.918</i>	<i>100 pct.</i>

Kilde: Registerdata, 2018-2019
N = 7.918 sager

Stor kommunal variation i brugen af fysisk aflastning

Kommunerne varierer også ift. anvendelsen af sagstyperne. Det ses f.eks., at 95 pct. af Ikast-Brandes registrerede sager omhandler *fysisk aflastning*, og at dette også gælder for 90 pct. i Vesthimmerland, 79 pct. i Norddjurs og 72 pct. i Assens. Modsat gælder tegner dette sig for 7 pct. af Koldings og 9 pct. af Aarhus' sager. Noget af denne variation kan forklares af målgruppens alderssammensætning, der er forskellig kommunerne imellem. Som beskrevet i afsnit 3.1 er der en positiv sammenhæng mellem alder og brugen af fysisk aflastning: 59 pct. af de over 60-årige modtager hjælp som fysisk aflastning, hvilket gælder for 49 pct. af de 50-59-årige, 36 pct. af de 40-49-årige og 13 pct. af dem under 40 år.

Vesthimmerland har den højeste gennemsnitsalder for modtagere af personlig assistance med 57 år. De øvrige kommuner med en høj anvendelse af fysisk aflastning ligger i top 25 ift. gennemsnitsalder med minimum 48. Til sammenligning er gennemsnitsalderen for modtagere i Kolding og Aarhus 40 år og 38 år.



Fysisk aflastning er særligt anvendt i de tungere sager, imens strukturering særligt anvendes i de lettere

Ser man på sammenhængen mellem sagstype og bevilligede antal timer er der følgende væsentlige mønstre:

- › Anvendelsen af fysisk aflastning er nogenlunde ligeligt fordelt på de bevilligede timeintervaller, men udgør 54 pct. af sagerne på 11-15 timer og 57 pct. af sagerne på 16-20 timer.
- › Der er en tendens til at strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejde anvendes i faldende omfang desto flere timer om ugen der bevilliges. Derudover ses det at 21 pct. af sagerne af 1-5 timers omfang falder i denne kategori.
- › I cirka halvdelen af sagerne i andet-kategorien (45 pct.) og særlig personlig støtte (56 pct.) bevilliges 1-5 timers assistance om ugen

Tabel 8: Bevilligede timer og type af personlig assistance

Type	Under 1 time		1-5 timer		6-10 timer		11-15 timer		16-20 timer		Over 20 timer		Samlet	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Fysisk aflastning	4	3%	572	20%	783	41%	605	54%	622	57%	15	15%	2601	36%
Strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejde	4	3%	587	21%	305	16%	148	13%	94	9%	6	6%	1144	16%
Andet	10	9%	412	15%	261	14%	120	11%	76	7%	37	36%	916	13%
Særlig personlig støtte	18	16%	513	18%	168	9%	85	8%	115	11%	15	15%	914	13%
Tegnsprogstolkning	73	63%	334	12%	174	9%	69	6%	75	7%	22	21%	747	10%
Fastholdelse i opgaven	3	3%	257	9%	96	5%	44	4%	50	5%	5	5%	455	6%
Sekretærarbejde	3	3%	70	2%	77	4%	30	3%	37	3%	.	.	219	3%
Oplæsning og/eller forklaring af tekst	.	.	19	1%	27	1%	12	1%	9	1%	.	.	68	1%
Introduktion til nye opgaver	.	.	35	1%	9	0%	3	0%	3	0%	.	.	50	1%
Føre bil i arbejdstiden	.	.	5	0%	21	1%	7	1%	10	1%	.	.	43	1%
I alt	115	100%	2804	100%	1921	100%	1123	100%	1091	100%	103	100%	7157	100%

Kilde: Registerdata, 2018-2019
N = 7.157 sager

3.2.4: Varighed af sagerne

Varigheden bliver større

Overordnet set er varigheden af sagerne om personlig assistance længere for sager bevilliget i 2019 sammenlignet med sager bevilliget i 2018.

Tabel 9: Gennemsnitlig varighed i år fordelt på kvartaler

1. kv. 2018	2. kv. 2018	3. kv. 2018	4. kv. 2018	1. kv. 2019	2. kv. 2019
2,64	2,77	3,16	3,09	2,84	3,66

Kilde: Registerdata, 2018-2019
N = 7.797 sager

Tabel 9 viser, at sagerne, der er bevilliget i 1. kvartal 2019, er 0,20 år (svarende til cirka 2,5 måned) længere end sagerne der er bevilliget i 1. kvartal 2018. På samme vis er sagerne, der er bevilliget i 2. kvartal 2019 0,88 år (svarende til cirka 10,5 måned) længere end sager der er bevilliget i 2. kvartal 2018.⁹

70% med varighed under 1 år

Det ses dog også at 35 pct. af sagerne på tværs har en varighed på mindre end et år, ca. 35 pct. har en varighed på omkring et år, og 30 pct. har en varighed på mere end et år. 70 pct. af sagerne har således en varighed på et år eller derunder.

⁹ Udviklingen synes ikke at være drevet af outliers, selvom alle sager er medtaget i udregningen. Således er der kun 0,22 pct. flere sager med mere end 3 års varighed i 2. kvartal 2019 sammenlignet med 2. kvartal 2018.



Bevillingens varighed har betydning for omkostningerne

Tager man varigheden som udtryk for bevillingspraksis, så viser registeranalysen, at der er en sammenhæng mellem varighed og gennemsnitlige enhedsomkostninger, så kommuner med en lavere varighed har en lavere enhedsomkostning. Tabel 10 gengiver fire kategorier, der repræsenterer sager fra kommuner, der har en gennemsnitlig varighed på hhv. under et år, et år, over et år til to år og mere end to år. Tabellen gengiver den gennemsnitlige, årlige enhedsomkostning for sager fra disse kommuner. Opførelsen afspejler et mønster i kommunernes bevillingspraksis, der korrelerer med omkostningsniveauet. Kommuner uden en reel "bagkant" for bevillingen (over to år) har således større enhedsomkostninger pr. sag i modsætning til kommuner, der bevilger personlig assistance i perioder under et år ad gangen. En højere grad af opfølgning synes således at afspejle sig i omkostningerne forbundet med ordningen.

Tabel 10: Varighed og enhedsomkostninger

Varighed	Gennemsnitlig årlig enhedsomkostning (DKK 1.000)
Under 1 år	61
1 år	101
Mere end 1 år til 2 år	116
Over 2 år	145

Kilde: Registerdata, 2018

N = 4.916 sager

Note: Sager, hvor varighed ikke er angivet, indgår ikke

Den gennemsnitlige enhedsomkostning for bevillinger til personlig assistance under et år udgør DKK 61.000 mod DKK 145.000 for bevillinger over to år. Sammenhængen mellem bevillingspraksis og udgiftsudviklingen beskrives nærmere i afsnit 3.3.

3.2.5: Parallellindsatser

Nedenstående tabel 11 opsummerer den samtidige anvendelse af parallellindsatser ifm. brugen af personlig assistance.

Tabel 11: Samtidig anvendelse af parallellindsatser

Lav grad af anvendelse af parallellindsatser

	§56-aftaler	Hjælpe midler	Mentor	Service loven
Andel sager med samtidig anvendelse af pågældende parallellindsats	10 pct. ¹⁰ / 607 personer	7 pct. / 568 sager	3 pct. / 79 sager	1 pct. / 79 sager

§56

	Beskrivelse	Lovgivning
§56-aftaler	En § 56-aftale giver arbejdsgiveren mulighed for at få sygedagpengerefusion fra første fraværsdag, hvis medarbejderens sygefravær er omfattet af aftalen.	Sygedagpengeloven
Hjælpe midler	Hjælpe midler er undervisningsmateriale, arbejdsredskaber og mindre arbejdspladsindretninger.	Lov om aktiv beskæftigelsesindsats ¹¹
Mentor	En mentor har til opgave at støtte eller fastholde en person i et arbejde, et beskæftigelsesrettet tilbud mv. En mentors funktioner kan være meget forskelligartede og vurderes ud fra, hvad det præcis er, den enkelte har særlig brug for støtte til. Ud over hjælp på arbejdspladsen eller i uddannelsesinstitutionen kan støtten derfor også bestå i hjælp til at overkomme andre barrierer, der gør det vanskeligt for personen at fastholde eller få job eller uddannelse.	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats
Relevante støtte-tilbud på social-området	<i>Borgerstyret personlig assistance:</i> Ordningen giver borgeren mulighed for at ansætte hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse. <i>Hjælpe midler:</i> Hjælpe midler er produkter, der er lavet specielt for at afhjælpe en funktionsnedsættelse. Det er også en betingelse for støtte, at hjælpe midlet i væsentlig grad kan afhjælpe borgerens nedsatte funktionsevne eller kan lette den daglige tilværelse i hjemmet.	Service loven

Kilde: STAR.dk og Socialministeriet.dk

10,28 pct. af de 5.904 borgere, svarende til 607 borgere, har på et tidspunkt haft en §56-aftale. Her er det særligt Randers, Odense, Esbjerg, Skanderborg og Sønderborg, der bidrager til dette antal, fordi de hver især

¹⁰ Angivet som andel af borgerne, fordi der ikke forekommer nogen tidsdimension ift. §56-aftalerne.

¹¹ Dette overgår til lov om kompensation til handicappede i erhverv fra januar 2020



står for minimum 4 pct. af det samlede antal §56-aftaler. Frederikssund, Morsø og Assens har dog den største andel af borgere med §56-aftaler, da disse kommuner har mellem 22 og 27 pct. af borgerne i målgruppen, der har modtaget en §56-aftale. Dette gælder for mindre end 5 pct. af sagerne fra Odense, Vejle, Silkeborg, Høje-Taastrup og Aarhus.

Hjælpe midler Der er også en relativt begrænset anvendelse af hjælpemidler parallelt med bevilling af personlig assistance. Det gør sig gældende for 7 pct. af sagerne (svarende til 568 sager). Dette gjaldt for 5-7 pct. på tværs af de fire kvartaler i 2018, imens det gælder for 9 pct. af sagerne, der er bevilliget i 1. kvartal 2019 og 7 pct. af sagerne, der er bevilliget i 2. kvartal 2019.

Den samtidige anvendelse af hjælpemidler er koncentreret primært om værktøj, udstyr og andre redskaber samt arbejdspladsindretning i øvrigt. Førstnævnte står for 60 pct. af den samtidige anvendelse og sidstnævnte for 25 pct. af de samtidigt anvendte hjælpemidler.

Ser man på den kommunale variation i samtidig anvendelse af hjælpemidler, så ses det, at anvendelsen af værktøj mv. fortrinsvist er koncentreret omkring 21 kommuner, imens brug af arbejdspladsindretning primært er koncentreret på 10 kommuner. I forhold til førstnævnte er det særligt bemærkelsesværdigt, at København, Middelfart, Silkeborg, Aalborg og Vejle i mere end 10 pct. af deres sager har samtidig bevilling af værktøj.

Mentor I 1. kvartal 2018 var der 37 sager, hvor man samtidigt havde bevilliget personen en mentor. Dette stiger i 2. kvartal til 39, til 46 i 3. kvartal og 48 i 4. kvartal. I 2019 anvendes der i 1. kvartal 73 mentorer samtidigt med bevillingen af personlig assistance, imens dette i 2. kvartal gælder 40 sager. Samlet set er der således i 244 tilfælde blevet bevilliget en mentor samtidigt med bevillingen af personlig assistance. Dette gælder således 3 pct. af periodens sager.

SEL Tilsvarende anvendelsesgrad gælder også ift. Serviceloven. Her er der registret 79 tilfælde, hvor der har været samtidig bevilling af personlig assistance og en ydelse efter Serviceloven, hvilket svarer til 1 pct. af sagerne. Den lave andel kan skyldes det forhold, at andelen af ressourceforløbsmodtagere og borgere i jobafklaring, der blev bevilget personlig assistance i 2018 alene udgjorde 3 pct. (jf. tabel 4), og det til trods for, at det lovgivningsmæssige fokus for begge målgrupper er, at borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet styrkes og fastholdes gennem en tværfaglig indsats, hvor alle muligheder for fodfæste på arbejdsmarkedet for den enkelte borger skal prøves gennem en aktiv indsats inden for beskæftigelses-, uddannelses-, sundheds- og socialområdet¹².

Af dem, der samtidigt har fået bevilliget personlig assistance og en ydelse efter Serviceloven, er 44 pct. borgere i fleksjob, 16 pct. borgere på uddannelseshjælp og 9 pct. borgere på kontanthjælp. Resten (31 pct.) fordeler sig ligeligt mellem ressourceforløb, dagpenge, sygedagpenge og førtidspension.

3.3: Udgiftsudviklingen på området

Udgangspunktet for udgiftsopgørelsen på området er data fra kommunernes regnskaber. Disse trækkes fra Danmarks Statistiks Statistikbank over kommunernes arts-kontoer.

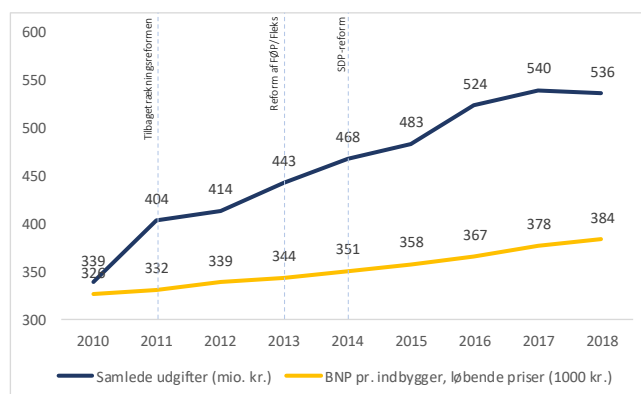
¹² Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings orienteringsskrivelse nr. 9248 af 14/3 2017 om ressourceforløb.



Stigning siden 2010

Ser man på udgiftsudviklingen siden 2010, så er der på landsplan sket en stigning i de samlede udgifter til personlig assistance på 58 pct. Som det fremgår af figur 3, er udgifterne steget fra DKK 339 mio. i 2010 til DKK 537 mio. i 2018. Fra 2017 til 2018 falder de samlede udgifter dog med DKK 4 mio. Den procentuelle største vækst i udgifterne forekom mellem 2010 og 2011 (19 pct.). De næststørste vækstpunkter er forekommet mere nyligt imellem 2012 og 2013 (7,1 pct.) samt 2015 og 2016 (8,2 pct.). Ydermere er udgiftsstigningen fra 2010 til 2018 bredt funderet blandt kommunerne, hvilket ses ved at 68 kommuner andelsmæssigt fylder det samme i de samlede omkostninger i 2010 og 2018. Dog er Københavns Kommunes andel af de samlede udgifter steget med 3 procentpoint fra 2010 til 2018.¹³

Figur 3: Udgiftsudviklingen til personlig assistance og BNP



Kilde: Danmarks Statistiks Statistikbank

Figur 3 viser desuden den økonomiske vækst målt i BNP pr. indbygger samt tre centrale reformer (Tilbagekrækningsreformen, Førtidspensions- og fleksjobreformen samt Sygedagpengereformen), der i interview med nøglepersoner og ledere i casekommunerne vurderes at have haft en potentiel betydning for udgiftsudviklingen i brugen af ordningen med personlig assistance. Denne sammenhæng beskrives nærmere i afsnit 3.5.

Kommunal variation præget pga. størrelse – men nogle stikker ud

Af figur 4 fremgår det, at der er en væsentlig variation på tværs af kommunerne i de samlede udgifter til personlig assistance, hvor den største samlede omkostning i perioden fra 2010 til 2018 er DKK 356,12 mio., og den mindste er DKK 1,6 mio. Således ses det, at f.eks. Københavns Kommune i perioden 2010 til 2018 samlet har haft udgifter på DKK 356,12 mio. Dernæst følger Odense med DKK 236,97 mio., Aarhus med DKK 163,52 mio. og Esbjerg med DKK 139,32 mio. til brugen af ordningen med personlig assistance. Modsat ses det, at Fanø, Ærø og Vallensbæk har de laveste samlede udgifter til brugen af ordningen med personlig assistance med hhv. ca. DKK 2, 6 og 7 mio. Der er dermed en høj grad af naturlig sammenhæng mellem kommunernes størrelse og udgiftsniveauet til brugen af ordningen med personlige assistance. Dog er der enkelte kommuner som i den forbindelse afviger fra forventningen – herunder:

- › *Guldborgsund*¹⁴, der har den sjette højeste samlede omkostning til ordningen til trods for i fjerde kvartal 2018, at være den 24. største by i Danmark og *Svendborg*, der har den syvende største samlede omkostning til trods for i fjerde kvartal 2018 at være den 28. største by i Danmark. Afvigelse mht. Guldborgsund og Svendborg har det til fælles, at de begge har flere sager (hhv. 89 pct. og 43 pct.) end man kunne forvente ud fra befolkningsstørrelsen, hvorfor ganske moderate enhedsomkostninger ikke slår igennem. Derudover har Svendborg og Guldborgsund ikke fulgt ovenstående trend i udgiftsstigningen, og står derfor andelsmæssigt for en mindre del af de samlede udgifter i 2018 end de gjorde i 2010. Dermed synes de to kommuner altså at have etableret afvigelsen i de samlede omkostninger i starten af perioden.
- › *Aabenraa*, der har den niende største samlede omkostning til trods for i fjerde kvartal 2018 at være den 27. største by i Danmark. Aabenraas omkostninger kan muligvis forklares ved, at de samtidigt har de syvende højeste enhedsomkostninger pr. sag i 2018, hvilket måske kan forklares af bevillingspraksis, fordi de har en høj varighed på mere end 9 år samtidig med, at de har minimum dobbelt så mange sager, som de kommuner, der har højere enhedsomkostninger. Dette kan lede til højere samlede omkostninger til trods for, at kommunen har færre sager i 2018, end man kunne forvente ud fra kommunens størrelse.

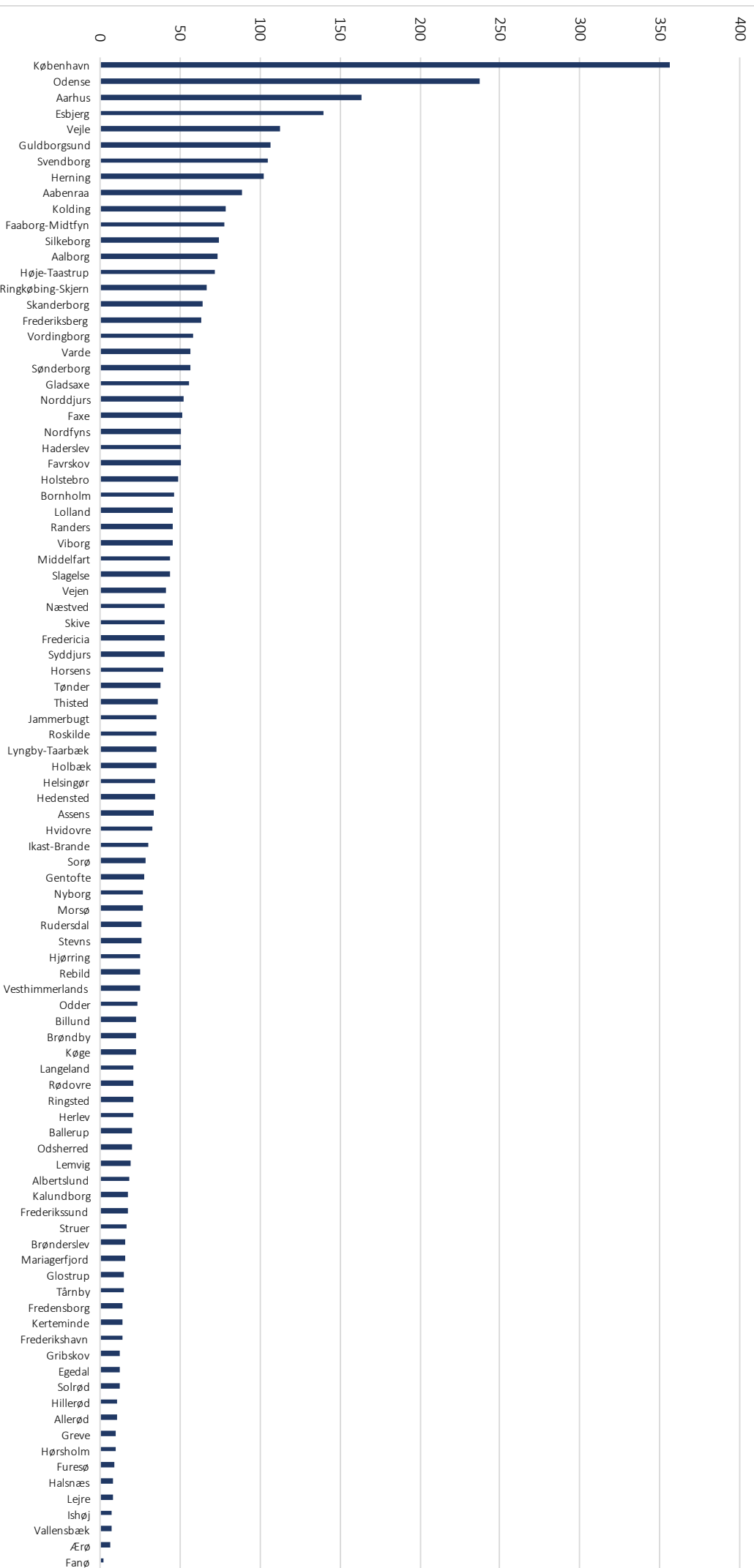
Derfor fremstilles både de samlede udgifter og enhedsomkostningerne fordelt på kommuner i figur 4 og 5.

¹³ De øvrige kommuner i 6-by-samarbejdet står får en nogenlunde konstant andel af de samlede udgifter i perioden (Aarhus: -1; Esbjerg: +1; Odense: +2; Aalborg: 0; Randers: +1). De seks kommuner står i 2018 for 24 pct. af de samlede udgifter. I 2018 er 28 pct. af Danmarks befolkning bosiddende i de seks byer.

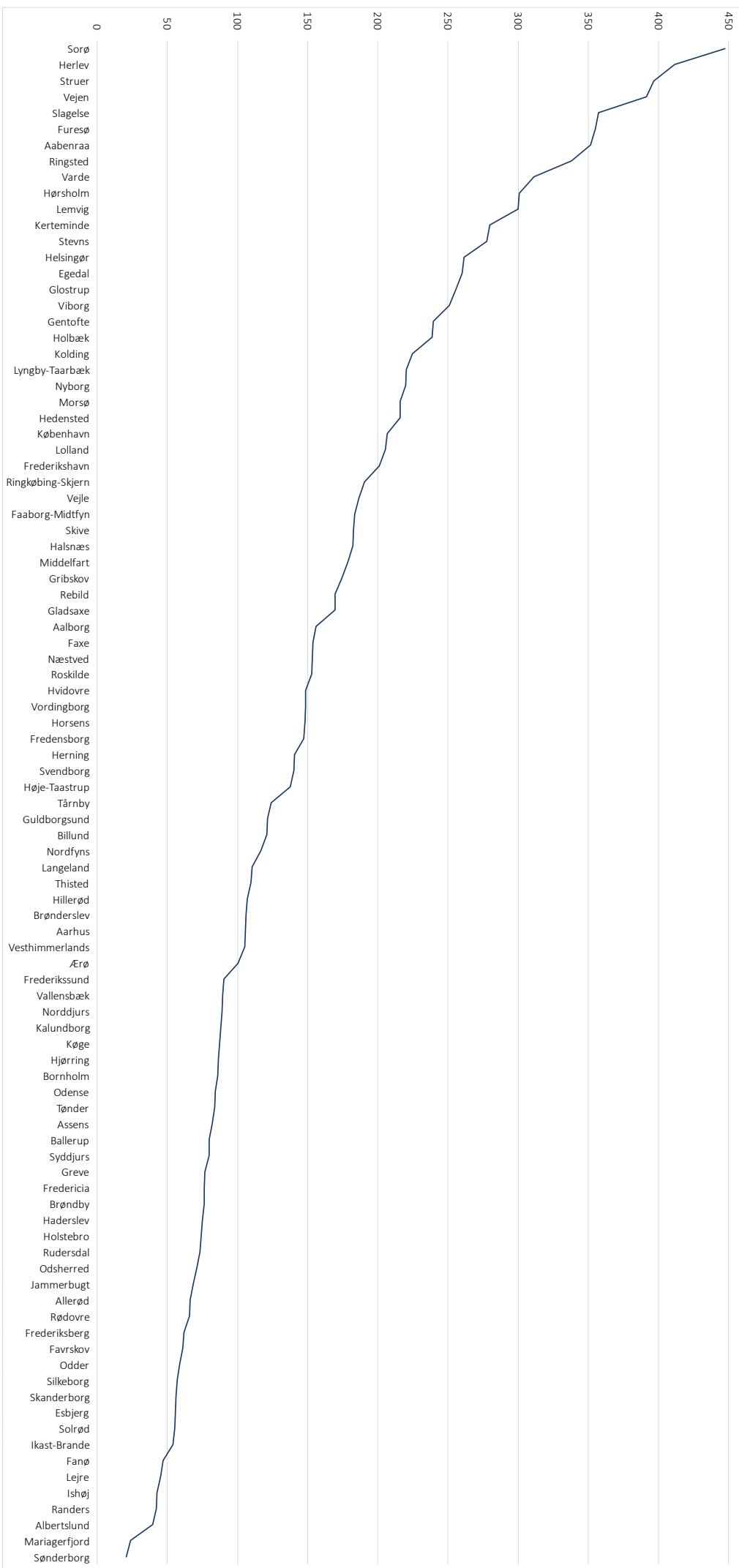
¹⁴ De tre afvigelse er baseret på data for udgifterne for hele perioden 2010-2018, imens de følgende argumenter pga. databegrænsningen er baseret på data fra 2018 og frem. Argumenterne skal derfor ses med dette forbehold.



Figur 4: Samlede udgifter til personlig assistance 2010-2018, kommune (mio. DKK)



Kilder: Danmarks Statistiks Statistikbank



Figur 5: Enhedsomkostninger 2018, kommune (1000 DKK)

Kilde: Danmarks Statistiks Statistikbank





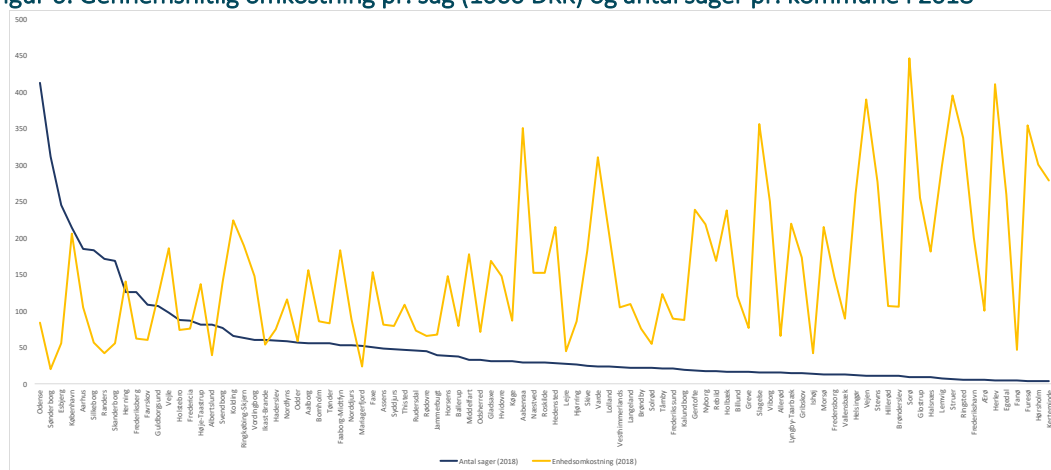
Indikation af at mindre kommuner mht. antal sager har større enhedsomkostning

Figur 6 viser antallet af sager påbegyndt i 2018 for hver kommune. Derudover viser figuren de gennemsnitlige enhedsomkostninger pr. sag i samme år for hver kommune. Figuren er sorteret, så kommunerne fra venstre mod højre har et faldende antal sager. Samlet set giver sammenstillingen af de to variable en indikation af en stigende trend i enhedsomkostningerne fra venstre mod højre. Det betyder, at kommuner med et lavere antal sager tenderer mod at have en højere gennemsnitlig omkostning pr. sag. Dette underbygges af interviews med nøglepersonerne, der forklarer dette med, at man opnår en højere grad af specialisering, jo flere sager man arbejder med. Nøglepersonernes erfaring er, at man via erfaring med administrationen af personlig assistance opnår en øget kompetence ift. at indrette ordningen efter individuelle behov hos borgerne, herunder at få konkretiseret de arbejdsopgaver, der skal bruges personlig assistance til. Omvendt er risikoen ved sjældent at bevillige personlig assistance at man tyr til standardvurderinger eller imødekomme af borgerens maksimumsrettigheder i stedet for at indgå i en korrekt, konkret vurdering.

Stor variation i enhedsomkostningerne pr. sag

Også i forhold til enhedsomkostningerne i figur 5 ses en større variation, hvor der er en standardafvigelse på DKK 99.000,- og et gennemsnit på DKK 154.000,- på tværs af kommunerne. I den ene ende af skalaen har Fanø, Lejre, Ishøj, Randers, Albertslund, Mariagerfjord og Sønderborg de laveste enhedsomkostninger på under DKK 50.000,- i gennemsnit pr. sag. I den anden ende af skalaen har Sorø, Herlev, Struer, Vejen, Slagelse, Furesø og Aabenraa de højeste enhedsomkostninger på over DKK 350.000,- i gennemsnit pr. sag.

Figur 6: Gennemsnitlig omkostning pr. sag (1000 DKK) og antal sager pr. kommune i 2018

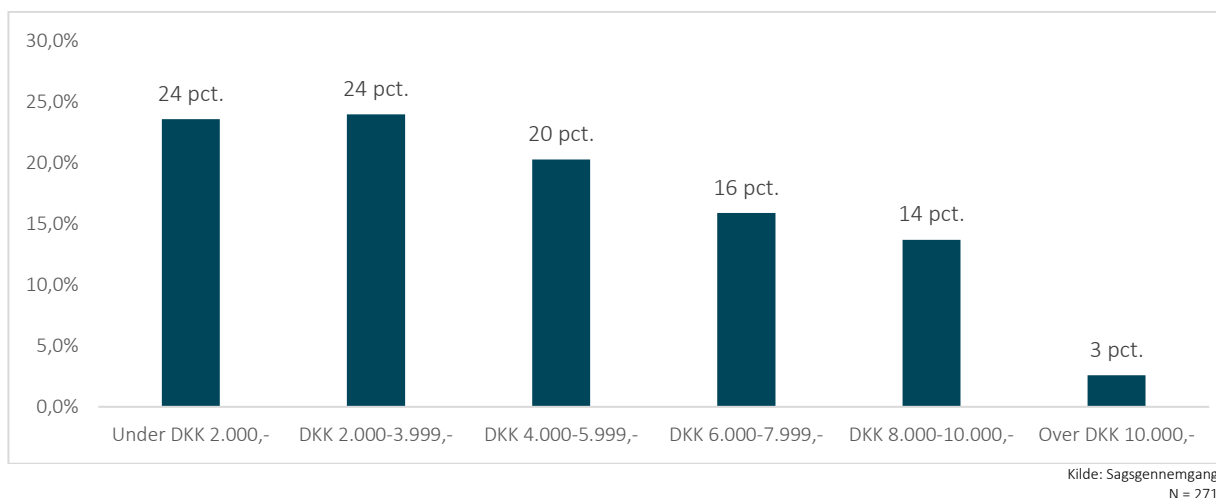


Kilde: Danmarks Statistiks Statistikbank

For de 271 gennemgåede sager fordelt på 15 casekommuner udgør den gennemsnitlige månedlige udgift til personlig assistance DKK 4.931,93. Fordelingen af udgifter til personlig assistance pr. måned fremgår af nedenstående figur.



Figur 7: Fordeling af udgifter til personlig assistance pr. måned



Cost-drivers På baggrund af sagsgennemgangen viser følgende forhold at påvirke udgiftsudviklingen i opadgående retning på tværs af kommuneforskelle:¹⁵

1. **Alder:** Jo ældre desto større udgift til personlig assistance.
2. **Funktionsnedsættelsens karakter:** Borgere med en fysisk funktionsnedsættelse udgør en større udgift end psykisk funktionsnedsættelse. Funktionsnedsættelse i arme og hænder efterfulgt af ditto i ryg og nakke medfører de to største udgiftsposter. Fysisk aflastning tegner sig for 45 pct. af sagerne om personlig assistance, mens den næst hyppigste støttefunktion med 23 pct. er hjælp til strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejdet.
3. **Ansættelsesforholdets karakter:** Der er større udgift forbundet med personlig assistance til selvstændige versus lønmodtagere, hvor udgiften til selvstændige er DKK 6.045,11 udgør den i gennemsnit pr. måned DKK 4.766,84 for lønmodtagere.
4. **Opfølgning:** I takt med at omfanget af opfølgninger på bevillingen for personlig assistance stiger, så falder udgiften. Dette gør sig særligt gældende ift. selvstændige, der har bevilget personlig assistance. 88 pct. af bevillingerne er tidsbestemte, og 91 pct. er af et års varighed.

At udgifterne falder ved øget opfølgning, kan hænge sammen med, at jobcentre typisk er mere opsøgende i de situationer, hvor man har en begrundet formodning om, at der kan ske justeringer i bevillingens omfang og karakter. Denne udlægning finder opbakning i interview med nøglepersonerne i de 15 casekommuner.

Der bevilges i gennemsnit 9,2 timer ugentligt, mens der i gennemsnit anvendes 7,7 timer ugentligt. Data fra sagsgennemgangen viser desuden, at der i 78 pct. af sager alene bevilges personlig assistance. Ser man på hvilke tilstødende ordninger, der typisk iværksættes parallelt med brugen af personlig assistance, begrænser dette sig primært til hjælpemidler (11 pct.) og §56-aftale (8,9 pct.).

3.4: Business cases

Økonomisk potentiale

I januar 2014 udgav Det Centrale Handicapråd rapporten "Samfundsøkonomiske gevinster ved arbejdsmarkedsrettede indsatser for personer med handicap", hvoraf det fremgår, at hvis 1 pct. af gruppen af personer med handicap gik fra førtidspension til fleksjob, ville det medføre en samtidig gevinst på de offentlige budgetter på knapt DKK 1,6 milliarder. Denne målgruppe udgjorde ca. 6.000 personer i 2014. Hvis bevægelsen går fra førtidspension til ordinær beskæftigelse, ville den budgetøkonomiske gevinst være på godt DKK 5,9 milliarder. Der er således en både samfundsøkonomisk og budgetøkonomisk gevinst ved, at flere

¹⁵ Resultatet baserer sig på data fra 271 sager i 15 repræsentativt udvalgte kommuner. Der er gennemført en regressionsanalyse med p-værdi < 0,05.



personer med handicap kommer i arbejde. Set i det lys, er det interessant, at udgifterne til brugen af ordningen med personlig assistance har været stigende siden 2011 (jf. afsnit 3.3), fordi ordningen netop kan bruges til aktivt at både fastholde og ”løfte” ledige ind på arbejdsmarkedet. Som beskrevet indledningsvist bidrager ordningen med personlig assistance til, at Danmark lever op til FN’s Handicapkonventionen artikel 27, der fastslår, at personer med handicap har ret til beskæftigelse på lige fod med andre. Ifølge konventionen skal staterne tage passende skridt til at fremme beskæftigelsesmuligheder og karrieremuligheder for personer med funktionsnedsættelser, herunder gennem lovgivning. Spørgsmålet er blot, om udgiften til personlig assistance modsvares af en tilsvarende besparelse på udgifter til offentlig forsørgelse? I det følgende belyses dette spørgsmål gennem fem cases.

5 cases

Fokus i nedenstående business cases er rettet mod de økonomiske forhold ved anvendelse af personlig assistance. De enkelte cases medregner ikke den kommunale refusion på 50 pct. ved brugen af ordningen ej heller refusion på ydelsen. Baggrunden herfor er, at det er de samlede offentlige udgifter, der er i fokus – ikke den kommunale økonomi. For hver case er indsatsen, ydelsen, økonomien og resultatet beskrevet. De fem cases er udvalgt, så de afspejler målgruppens sammensætning ift. funktionsnedsættelse, muligheden for hjælpemidler i kombination med personlig assistance og tidligere beskæftigelsesstatus.

CASE 1: Borger med fysisk funktionsnedsættelse, fastholdt i job og tidligere sygedagpengemodtager

Susanne er 50 år gammel. I 1996 blev hun uddannet pædagog og arbejdede i faget frem til 2006, hvor hun læste til social- og sundhedsassistent. Efter endt uddannelse arbejdede hun på et sygehus i et par år, men savnede den pædagogiske verden, så i 2009 søgte hun til et bosted for udviklingshæmmede, og har været ansat der som socialpædagog siden 2009. I 2018 springer hun sin akillessene. Operationen fejler, så senen skal fjernes helt. Det giver samlet set en sygemelding over en periode på 11 måneder.

Den manglende sene betyder, at Susanne har funktionsnedsættelse i benet, og at hun ikke kan køre bostedets bus og ikke kan arbejde i vådområder, fordi hendes specielle sko med skinne ikke tåler vand. Arbejdsgiver har tilpasset Susannes opgaver med nye administrative opgaver, der krævede sundhedsfaglig indsigt. På den måde er hendes erfaring fra sygehus kommet i spil igen. De administrative opgaver fylder 8 timer ud af den 34 timers arbejdsuge. Ideen med personlig assistance kom fra sagsbehandleren fra sygedagpengeopfølgningen. Nøglepersonen tog på virksomhedsbesøg, hvor arbejdsopgaver blev analyseret og brudt ned i timer og minutter. Herefter blev der bevilget 6,5 timers personlig assistance. Bevillingen er 3 måneder gammel.

Et tilsyn vedr. patientsikkerhed har betydet ekstraordinært meget administrativt arbejde, og de opgaver har Susanne fået. Derfor har hun endnu ikke fundet rutinen med de opgaver, der kræver personlig assistance. Ressourcerne til assistance er tildelt gruppen, men det er svært at få logistikken til at fungere, fordi de arbejder med rul, hvor én person passer én borger og selv kører bussen osv. For at få det til at fungere med personlig assistance i sådan en hverdag kræver det grundig planlægning og fleksibilitet fra kollegaerne. Det er en udfordring at stykke det sammen på en fornuftig måde.

Der er p.t. ikke bevilget hjælpemidler, men de har talt om, om der kunne skaffes specielle støvler, som kunne anvendes, når Susanne bader en beboer.

Susanne mener selv, at hvis ikke det var for denne ordning, så var det ikke sikkert, at hun kunne opretholde ansættelsen: *”Det ville være et tålt ophold, fordi mine kollegaer skulle løbe stærkere. Det er ubehageligt for både dem og mig, så det er godt, at der bliver givet ekstra ressourcer til teamet.”*

Susanne er bekymret for fremtiden, fordi hun er usikker på, hvordan hendes smerter vil udvikle sig, og hvordan det kommer til et at fungere. Susanne er en meget vellidt kollega, og alle parter har været interesseret i at fastholde hende på arbejdspladsen.

**INDSATS:**

- › Personlig assistance 6,5 timer pr. uge

YDELSE:

- › Sygedagpenge i 11 måneder
- › DKK 174.202,00 inkl. arbejdsgiverbidrag de første 30 dage

ØKONOMI:

- › 6,5 time pr. uge
- › Timepris: DKK 121,19
- › Udgift pr. måned: 6,5 timer * 4 uger * DKK 121,19 = DKK 8.665,09
- › Alternativomkostning: Jobcentret har et mindre forbrug på ydelsen svarende til DKK 8.754,92 pr. måned ved bevilling af personlig assistance kontra udgift til sygedagpenge

RESULTAT:

- › Raskmeldt borger, fastholdt i job
- › Ingen udgifter til sygedagpenge eller hjælpemidler
- › Løbende udgift til personlig assistance pr. måned: DKK 8.665,09
- › Personlig assistent opleves som afgørende for resultatet for både borger og arbejdsgiver

CASE 2: Borger med psykisk funktionsnedsættelse ansat i fleksjob på få timer

Lene er 43 år og har haft tilbagevendende stress og depression og diagnosen borderline. For 12 år siden fik Lene bevilget et fleksjob som rengøringsassistent. Nuværende ansættelse har hun haft i 5½ år. Fleksjobbet er på 5 timer om ugen med en effektivitet på 75 pct. Opgaverne handler om at "holde hus". I forbindelse med ansættelsen i fleksjob blev der koblet en personlig assistent på. Den personlige assistent skal støtte Lene med at strukturere hendes opgaveløsning og i at navigere i det sociale på arbejdspladsen.

Forud for ansættelsen har Lene været i forskellige prøvejob. Nuværende ansættelse startede som en midlertidig stilling i 10 måneder, hvor der var koblet mentor på i én time om ugen. Da stillingen overgik til en fastansættelse, blev mentorordningen konverteret til personlig assistance.

Det er i dag en kollega, der fungerer som personlig assistent for Lene. Når de mødes, sætter de sig sammen og taler om dagens opgaver, og hvordan de skal løses. Andre gange er det mere akut. Det kan være, fordi Lene bliver irriteret og hidser sig op. Lene kan sommetider have svært ved at sige "pyt", og i de situationer er der behov for, at den personlige assistent lytter og hjælper med at navigere i samværet med kollegerne. I starten kunne Lene ikke få hjælp nok. Hun blev nærmest holdt i hånden med alt. I takt med at hun lærte opgaverne at kende, faldt behovet. I dag er Lene ifølge arbejdsgiver "meget selvhjulpen".

Bevillingen er et-årig og er blevet justeret ned fra én time om ugen til to timer om måneden. Arbejdsgiver vil ikke søge om genbevilling næste gang, fordi Lene efterhånden er blevet så trænet, at hun er meget selvhjulpen og selv kan opsøge kollegasparring, når det er relevant.

Der er ingen hjælpemidler koblet på, men Lene har foruden personlig assistance også en støttekontaktperson, der hjælper hende efter arbejdstid.

Hvis det ikke var for de her ordninger, så mener Lene selv, at hun var blevet førtidspensionist:

"Jeg er vokset 100.000 siden jeg startede. Jeg ville ikke kunne undvære det, så ville jeg ikke være i job i dag."

Både Lene og den personlige assistent mener, at jobbet hjælper Lene til at holde den lukkede psykiatriske afdeling på afstand.

Lenes mål og allerhøjeste ønske er at være helt fri for personlig assistance og fleksjob:

"Det er ikke sjovt at være afhængig af andre. Men jeg har også lært at indse, at jeg ikke kan undvære den her hjælp på nuværende tidspunkt i mit liv".

**INDSATS:**

- › Personlig assistance 2 timer pr. måned
- › Støttekontaktperson 6 timer pr. uge efter servicelovens § 85

YDELSE:

- › Fleksjob, 5 timer pr. uge med en effektivitet på 75 pct.
- › DKK 17.173,00 pr. måned i fleksydelse

ØKONOMI:

- › 2 timers personlig assistance pr. måned
- › Timepris: DKK 121,19
- › Udgift pr. måned til personlig assistance: 2 timer * DKK 121,19 = DKK 243,38
- › Alternativomkostning: Førtidspension til enlige udgør DKK 18.875,00 pr. måned efter den nye ordning. Udgiften til fleksydelse og personlig assistance udgør DKK 17.415,38
- › Månedlig reduktion i udgifterne på DKK 1.459,62

RESULTAT:

- › Fastholdt i fleksjob
- › Ingen udgifter til førtidspension
- › Løbende udgift til personlig assistance pr. måned: DKK 243,38
- › Personlig assistent opleves som afgørende for resultatet for både borger og arbejdsgiver

CASE 3: Borger med fysisk funktionsnedsættelse, tidligere forsikret ledig og nu ansat på fuld tid

Flemming er 32 år, han lider af cerebral parese (hjerneskade) og har talevanskeligheder, hvilket gør at han f.eks. har svært ved at skrive mails eller gøre sig selv fuldt forståelig i kommunikationen med andre på arbejdet - herunder kunder. Han har en kandidatuddannelse og arbejder som kommunikationschef og konsulent. Han arbejder fuld tid, og har en personlig assistent 20 timer om ugen.

Flemming tog kort tid efter sin uddannelse kontakt til Beskæftigelsesministeriet, fordi han havde fundet information omkring personlig assistance gennem en pjece fra Specialfunktion Job & Handicap. Flemming ønskede at starte sit eget firma og ville i den forbindelse gerne have personlig assistance. Herefter tog han fat i en nøgleperson fra jobcentret og aftalte et møde, hvor han fortalte om sine behov for støtte.

I dag hjælper den personlige assistent med at skrive mails og gentage, hvad Flemming siger til møder, hvis der er noget de deltagende til mødet ikke forstår. Derudover hjælper den personlige assistent med at bære ting for Flemming – det kan være en PC eller lignende.

I udgangspunktet var Flemming ikke ansat på fuld tid, men efter ét år blev der lavet en opfølgning på virksomheden, hvorefter omfanget af assistance blev opjusteret til 20 timer pr. uge. Det gjorde det muligt for Flemming at træppe op til 37 timer.

Flemming skiftede sidenhen arbejde. Efter dialog med jobcentret valgte man at fortsætte bevillingen, fordi det var samme type af arbejdsopgaver, som Flemming skulle varetage.

Flemming har ikke andre hjælpemidler end den personlige assistent og en speciel kontorstol.

Den personlige assistent gør det muligt for Flemming at fokusere på de ting, som han er god til. Samtidig behøver han ikke bekymre sig om de udfordringer, som hans handicap kan medføre i dialogen med kolleger og kunder. Derudover betyder ordningen, at flere af Flemmings arbejdsopgaver som f.eks. at skrive mails, tager den halve tid ifølge Flemming. Det er Flemmings oplevelse, at han alene kan varetage sit arbejde som kommunikationschef og konsulent, i kraft af den assistance han modtager.

**INDSATS:**

- › Personlig assistance 20 timer pr. uge
- › Kontorstol med elektrisk højdeindstilling

YDELSE:

- › Dimittend, fuldtidsforsikret ledig uden forsørgerpligt
- › DKK 13.489,00 pr. måned

ØKONOMI:

- › 20 timer pr. uge
- › Timepris: DKK 121,19
- › Udgift pr. måned: 20 timer * 4 uger * DKK 121,19 = DKK 26.661,80
- › Kontorstol: DKK 6.875,00
- › Alternativomkostning: Udgift til dagpenge = DKK 13.489,00. Det svarer til et merforbrug på DKK 13.172,80 pr. måned ved bevilling af personlig assistance kontra udgift til dagpenge

RESULTAT:

- › Formidlet til ordinær beskæftigelse
- › Ingen udgifter til dagpenge
- › Løbende udgift til personlig assistance pr. måned: DKK 26.661,80
- › Personlig assistent opleves som afgørende for resultatet for både borger og arbejdsgiver

CASE 4: Pædagog med ADHD, tidligere forsikret ledig

Rolf er 54 år og først uddannet bager og siden pædagog. For 11 år siden "rablede alt", da Rolf både blev skilt og fyret på én gang. Den psykiatriske udredning viste, at han havde ADHD. I en periode troede Rolf ikke, at han nogensinde ville komme til at arbejde som pædagog igen. I dag arbejder han på fuld tid som pædagog med 8 timers ugentlig personlig assistance. Den personlige assistent hjælper med at holde fokus og struktur.

Efter en årrække med ledighed og kortvarige ansættelser startede Rolf for 7 år siden hos sin nuværende arbejdsgiver i en 30-32 timers ansættelse med løntilskud. Da arbejdsgiver efterfølgende gerne ville fastansætte Rolf i en fuldtidsstilling, så kontaktede arbejdsgiver jobcentret for at høre om muligheden for at få bevilget en personlig assistent til Rolf. Bevillingen blev givet på 13 timers personlig assistance om ugen. Den er i dag justeret ned til 8 timer om ugen.

Den primære personlige assistent er en kollega, der også er uddannet pædagog. Rolf har primært behov for assistance til PC-arbejde. Om fredagen, når der er skrive-dag med dokumentationsopgaver og handleplaner sidder de sammen, hvor assistenten hjælper med at strukturere og nedskrive det, som Rolf tænker. Indimellem får han også hjælp af en timelønnet, som ikke er pædagoguddannet. Det er f.eks. til opgaver med opsyn ved hoppebor-gen.

Der bliver årligt søgt om genbevilling, hvor Rolf udfylder dialogskemaet med de opgaver, som han har og antal timer.

Rolf anvender ikke hjælpemidler - ikke udover ADHD-medicin.

Rolf synes, at *"det er en genial ordning, der har betydet, at jeg har det godt. Det spiller ind på mit privatliv, at jeg ikke er så stresset"*.

Rolf er meget glad for sit arbejde og kan ikke se sig selv et andet sted, men han tror på, at antallet af timer med personlig assistance på et tidspunkt igen kan sættes lidt ned.

**INDSATS:**

- › Personlig assistance 8 timer pr. uge

YDELSE:

- › Fuldtidsforsikret ledig
- › DKK 18.866,00 pr. måned

ØKONOMI:

- › 8 timer pr. uge
- › Timepris: DKK 121,19
- › Udgift pr. måned: 8 timer * 4 uger * DKK 121,19 = DKK 10.664,72
- › Alternativomkostning: Udgift til dagpenge = DKK 18.866,80. Det er svarende til et mindre forbrug på DKK 8.201,28 pr. måned inkl. refusion ved bevilling af personlig assistance kontra udgift til dagpenge

RESULTAT:

- › Formidlet til ordinær beskæftigelse
- › Ingen udgifter til dagpenge
- › Løbende udgift til personlig assistance pr. måned: DKK 10.664,72
- › Udsigt til yderligere reduktion i antallet af timers personlig assistance
- › Personlig assistent opleves som afgørende for resultatet for både borger og arbejdsgiver

CASE 5: Borger med fysisk funktionsnedsættelse, tidligere sygemeldt ifm. trafikulykke

Victor er 33 år og uddannet elektriker. Han har altid arbejdet som elektriker. For 10 år siden kom han ud for et trafikuheld, hvor hans hånd blev skadet. Som følge af ulykken kan han ikke løfte eller løse arbejdsopgaver, der kræver finmotorik eller vrid i hånden. Victor har anvendt personlig assistance i 10 år med en nedjustering fra oprindeligt 12 timer til nu 8 timer om ugen. Han arbejder fuld tid og på ordinære vilkår.

Ulykken betød, at Victor ikke længere kunne arbejde som almindelig elektriker. Efter ulykken fik han arbejde på værksted med at forberede tavler til andre elektrikere. Arbejdsgiver kendte ordningen med personlig assistance, og der blev taget kontakt til jobcentret. Nøglepersonen fra jobcentret kom på virksomhedsbesøg og igangsatte arbejdet med at kortlægge, hvilke arbejdsopgaver der kunne løses med og uden støttet. Herefter blev der bevilget 12 timers personlig assistance.

Den personlige assistent er en kollega, der hjælper med de arbejdsopgaver, der kræver løft og vrid. Det er ikke én fast person, der er personlig assistent, men den kollega, som fysisk står tættest på. Nogle gange kobles en ung medarbejder på, som ikke er så erfaren i faget, så kan Victor vejlede ham, og på den måde får begge parter noget ud af samarbejdet. Arbejdsgiver sikrer, at alle i produktionen er bekendt med Victors skånebehov og behov for hjælp til udvalgte opgaver.

Et hjælpemiddel i form af et specielt hæve-sænkebord har betydet færre løft i opgaveløsningen. Efter bevilling af bordet er antallet af timer med personlig assistance nedjusteret til otte timer. Kendskabet til det specielle bord kom, da arbejdsgiver deltog på messe i udlandet, hvor han havde set bordet demonstreret.

Victor fortæller, at ordningen har betydet, at han kan opretholde sin ansættelse som elektriker og levere en arbejdsindsats, der svarer til hans kollegaers. Uden ordningen ville Victor gå hjem fra arbejde med ondt i armen. Det ville gå ud over hans arbejdsindsats, og han ville have flere sygedage.

Nøglepersonen i jobcentret har udfordret ham på at læse videre. Victor fortæller: *"Jeg ser ikke mig selv, som sådan en person. Jeg er elektriker. Jeg har et hus og to børn. Jeg kan ikke klare mig på sygedagpenge eller SU. Det interesserer mig ikke at sidde på et kontor"*.

**INDSATS:**

- › Personlig assistent 8 timer pr. uge
- › Hæve-sænkebord

YDELSE:

- › Sygedagpenge i 5 måneder
- › DKK 41.808,00 inkl. refusion og arbejdsgiverbidrag de første 30 dage

ØKONOMI:

- › 8 timer pr. uge
- › Timepris: DKK 113,65
- › Udgift pr. måned: 8 timer * 4 uger * DKK 113,65 = DKK 10.001,20
- › Hæve-sænkebord: DKK 22.800,00
- › Alternativomkostning: Udgift til sygedagpenge = DKK 17.420,00. Det er svarende til et mindre forbrug på DKK 7.418,80 pr. måned ved bevilling af personlig assistance kontra udgift til sygedagpenge

RESULTAT:

- › Raskmeldt borger, fastholdt i job
- › Ingen udgifter til sygedagpenge
- › Løbende udgift til personlig assistance pr. måned: DKK 10.001,20
- › Personlig assistent opleves som afgørende for resultatet for både borger og arbejdsgiver

Det er et gennemgående fund i ovenstående business cases og de ti gennemførte 360 graders interview, der både omfatter borger, personlig assistent, arbejdsgiver og nøgleperson, at ordningen med personlig assistance virker efter hensigten. Dvs. at beskæftigelsesmulighederne og karrieremulighederne for personer med funktionsnedsættelser fremmes.

Potentiale

91 pct. af nøglepersonerne i landets jobcentre svarer tilsvarende, at de i 'meget høj' eller 'høj grad' oplever, at ordningen med personlig assistance styrker og stimulerer borgere med funktionsnedsættelses muligheder for beskæftigelse.¹⁶ Ser man på borgernes primære ydelse over et år, så viser DREAM-data samtidig, at borgerne i gennemsnit er 28,95 uger på offentlig forsørgelse inkl. SU *inden* bevilling af personlig assistance mod 18,27 uger et år *efter* bevilling af personlig assistance. Sammenhængen må ikke forveksles med en kausalitetsbetragtning, der er blevet underlagt en egentlig effektevaluering, der kontrollerer for øvrige forklaringsfaktorer. Dette er derfor alene en indikation af potentialet i brugen af personlig assistance. En ordning, der som beskrevet indledningsvis, beløber sig til en gennemsnitlige månedlig udgift på DKK 4.931,93.

Som beskrevet ovenfor, er den største målgruppe for personlig assistance selvforsørgende (42 pct.), herefter følger borgere på ledighedsydelse/fleksjob (31 pct.), og sygedagpengemodtagere (8 pct.). Gruppen af kontanthjælpsmodtagere udgør 2,5 pct. af de borgere, der modtager personlig assistance, selvom den seneste analyse fra Dansk Socialrådgiverforening viser, at 10 pct. af kontanthjælpsmodtagerne lider af fysiske helbredsgener, 40 pct. har psykiske gener, mens 40 pct. har både fysiske og psykiske helbredsgener. I knap en fjerdedel af sagerne melder sagsbehandlerne, at der for modtagerne af kontanthjælp er tale om kronisk fysiske sygdomme eller fysiske handicaps. Helbredsproblemer udgør iflg. sagsbehandlerne den største barriere for kontanthjælpsmodtagernes vej mod beskæftigelse.

"Jeg bliver nysgerrig på det med kontanthjælpsiden. Og så har jeg det generelt med de her redskaber; de er jo lavet for, at vi kan bruge dem. Og når man så laver de her reformer, hvor flere og flere skal blive på arbejdsmarkedet, så har de jo også deres berettigelse for, at borgerne rent faktisk skal kunne det." (Kilde: Jobcenterchef)

¹⁶ Landsdækkende survey blandt landets nøglepersoner (2019) Marselisborg Consulting for STAR



"Jeg ser helt klart et potentiale blandt vores kontanthjælpsmodtagere. Der har jeg ikke været opmærksom frem til i dag, men det ville jo være oplagt, da mange i målgruppen har en funktionsevnededsættelse"
(Kilde: Jobcenterchef)

Dette kan måske også forklare, hvorfor flere af de interviewede jobcenterchefer (jf. ovenstående citater) ønsker at sætte yderligere fokus på ordningen. Særligt med øje for potentialerne blandt de ydelsesgrupper, der ikke aktuelt set fylder i statistikken.

3.5: Den potentielle betydning af tilstødende reformer

3 potentielt afgørende reformer

Parallelt med den beskrevne udvikling på området er der særligt tre reformer af potentiel betydning for brugen af personlig assistance. Otte ud af 15 casekommuner fremhæver reformerne som afgørende for stigningen i brugen af personlig assistance. Det drejer sig især om tilbagetrækningsreformen fra 2011, førtidspensions- og fleksjobreformen fra 2013 samt sygedagpengereformen fra 2014. Reformerne havde til hensigt at styrke arbejdsudbuddet ved bl.a. at inkludere flere borgere på arbejdsmarkedet (selv i få timer) og dermed sikre virksomhederne arbejdskraft på trods af befolkningsudviklingen, der medfører et fald i arbejdsudbuddet i de kommende år, mens antallet af ældre uden for arbejdsmarkedet stiger. Befolkningens aldring vil isoleret set reducere den årlige vækst i BNP pr. hoved med 0,3 procentpoint frem mod 2050. Hvis de aldersbetingede beskæftigelsesgrader skubbes fem år frem i alder, så fx en 65-årig i 2050 arbejder i samme omfang som en 60-årig i dag, opvejes aldringens effekt på BNP pr. hoved.¹⁷

Tilbagetrækningsreform

Tilbagetrækningsreformen, der blandt andet indebærer, at efterløns- og pensionsalderen gradvist hæves. Reformen bygger på tre hovedelementer:

- › Fremrykning af Velfærdsaftalens forøgelse af efterløns- og folkepensionsalderen med fem år
- › En treårig efterlønsordning
- › En seniorførtidspension for nedslidte

Ved at hæve alderen for borgere i den erhvervsaktive alder vil der alt andet lige opstå et behov for mere rummelige løsninger på arbejdsmarkedet – som fx personlig assistance, der specifikt kan afhjælpe bl.a. aldersbetingede sygdomme. Dette finder støtte i VIVE's rapport *"Handicap, Beskæftigelse og Uddannelse i 2016"* (p. 53), der dokumenterer, at for 17 pct.'s vedkommende opstod handicapet i alderen 50-64 år.

FØP-/fleksjobreform

Målet med førtidspensions- og fleksjobreformen fra 2013 var at fastholde flest muligt på arbejdsmarkedet – herunder at sikre, at også personer med en lille arbejdssevne kunne blive en del af arbejdsmarkedet. Adgangen til førtidspension blev begrænset, og ressourceforløb blev indført som led i en tidligere, tværfaglig og sammenhængende indsats for borgere med problemer udover ledighed. Evaluering af reform af førtidspension og fleksjob viser, at færre i dag er i varig passiv forsørgelse på førtidspension, og flere er i ordninger med en vis tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket som beskrevet også var intentionen med reformen.¹⁸

"Jeg ser en klar sammenhæng mellem brugen af personlig assistance og en reform som førtidspensions- og fleksjobreformen. Vi har jo også arbejdet med målgrupper, hvor det har været minifleksjob. Hvis borger ikke havde modtaget personlig assistance i de job, så havde det været førtidspension. Og det er jo bedre at have folk på arbejdsmarkedet end på pension" (Kilde: Jobcenterchef)

"En del har tidligere fået en førtidspension, og det får de ikke mere." (Kilde: Faglig koordinator)

"Der er grundlæggende etableret flere fleksjob, og så har man også mere fokus på at understøtte det at være i fleksjob." (Kilde: Faglig koordinator)

"Må jeg komme med et eksempel? Vi fik visiteret en ung pige sidste år som ingenting kan huske. Hun er født alkoholskadet og har fået §85-støtte, været i pleje selvfølgelig, men bliver visiteret til fleksjob, hun"

¹⁷ "Væksten i velstand er i demografisk modvind", Analyse gennemført af Danmarks Nationalbank i januar 2018.

¹⁸ "Evaluering af reform af førtidspension og fleksjob: hovedrapport", 2018, Deloitte for STAR.



er jo ung. Hun burde kunne lave noget. Det er lykkedes at få hende ind et sted, hvor de har udviklingshæmmede i forvejen. Det er hun ikke, men hun er bare i den kategori, og de ville gerne ansætte hende, hvis vi kunne finde ud af, at de skulle betale mindst muligt for det. Hun er ikke en arbejdskraft for dem, men de ville gerne beholde hende. Og det er jo sådan en sag, hvor vi går ind og ser, hvordan kan vi gøre det uden at overkompensere virksomheden, men samtidig have en borger i beskæftigelse. Fordi vi får en svær opgave, og dem får vi flere af. Så der er personlig assistance et af de redskaber, vi kan bruge. Ellers har vi bare en ledig fleksjobber eller en førtidspensionist.” (Kilde: Nøgelperson)

Arbejdsudbuddet er dermed blevet styrket og samtidig er der indikationer af, at personlig assistance kan være en vigtig ”brik i det samlede puslespil”, når borger skal sikres de bedste rammebetingelser for en plads på arbejdsmarkedet til trods for en varig funktionsnedsættelse. Ca. 30 pct. af den danske befolkning i alderen 16-64 år vurderer, at de har mindst ét handicap. Andelen af personer, der oplyser, at de både har fysisk og psykisk handicap, er steget fra 4,3 pct. i 2012 til 6,1 pct. i 2016.¹⁹

Sygedagpengereform

Hensigten med sygedagpengereformen fra juli 2014 var, at det enkelte menneske skulle kunne deltage på arbejdsmarkedet med den livskvalitet, og den samfundsgevinst det indebærer. Samtidig indebærer reformen, at det skal ske tidligere (indenfor 22 uger frem for tidligere 52 uger) og med et endnu større fokus på virksomhedssamarbejdet end tidligere. Hjælpebidler eller personlig assistance kan i den forbindelse være vigtige redskaber, fordi vi ofte taler om mennesker, der har tabt ”balancepunktet i deres liv”. Her kan ordningen ifølge interview med jobcenterchefer, teamledere, nøgelpersoner, faglige koordinatore og sagsbehandlere i 15 jobcentre vise sig nyttig. Ad den vej understøtter man ydermere intentionerne i sygedagpengereformen samt yder en service til virksomhederne i form af fastholdelse af arbejdskraft.

Tal fra Finansministeriet viser, at allerede vedtagne reformer øger arbejdsudbuddet med mere end en kvart million personer i 2025. En stor del af stigningen i arbejdsudbuddet skyldes reformer af tilbagetrækningsalderen i 2006 og 2011, der vil betyde, at Danmark i 2040 kommer til at have Europas højeste pensionsalder.²⁰

Konjunkturerne kan have en indflydelse

I interview med jobcenterchefer, afdelingsledere og faglige koordinatore er der to ud af i alt 15 casekommuner, hvor udviklingen i brugen af personlig assistance i højere grad tilskrives konjunkturerne frem for reformerne:

”Vi mangler arbejdskraft. Vi skal gøre, hvad vi kan, for at fastholde folk i deres job. Det vil også sige, at arbejdstager og arbejdsgiver er mere fleksible, hvorfor de også efterlyser andre typer af ordninger. Jeg er ikke i tvivl om, at konjunkturerne har en betydning.” (Kilde: Teamleder)

”Jeg har ikke et billede af, at der er nogen politiske reformer, som har spillet ind [ift. udviklingen i brugen af personlig assistance]. Jeg tror det er konjunkturerne. Ledigheden er rekordlav. Det er den også for [kommunen], også selvom vi ligger over landsgennemsnittet. Det er mange år siden ledigheden var så lav i [kommunen], som den er lige nu. Det er klart, at virksomheder så leder efter alternativer. Så er man mere villig til at ansætte medarbejdere, der har behov for støtteordninger. Det tror jeg har en klar betydning for udviklingen.” (Kilde: Jobcenterchef)

Øget bevidsthed

I tillæg til reformsporet og konjunkturerne italesætter halvdelen af jobcentercheferne og nøgelpersonerne, at der generelt er skabt en øget opmærksomhed omkring ordningens eksistens, hvilket influerer positivt på brugen af ordningen. 42 pct. af jobcentrets nøgelpersoner erklærer sig ’meget enige’ eller ’enige’ i, at deres kolleger er fagligt klædt på til at rådgive om lovens muligheder for mennesker med handicap. 27 pct. forholder sig neutralt til spørgsmålet, 1 pct. svarer ’ved ikke’, mens 30 pct. oplever, at deres kolleger ikke er fagligt klædt på til opgaven.²¹

¹⁹ ”Personer med handicap. Hverdagsliv og levevilkår 2016”, 2016, VIVE.

²⁰ <https://www.ae.dk/analyser/vedtagne-reformer-oeger-arbejdsudbuddet-med-mere-end-14-mio-i-2025>

²¹ Landsdækkende survey blandt landets nøgelpersoner (2019) Marselisborg Consulting for STAR.



3.6: Delkonklusion

Typisk over 50 år med brug for hjælp til fysisk aflastning

Målgruppens sammensætning

Målgruppen for personlig assistance spænder bredt, men der er også tendenser i målgruppens sammensætning. Der er en stort set ligelig fordeling mellem mænd og kvinder, som får personlig assistance. Målgruppen er typisk ældre end 50 år. De har som oftest en fysisk funktionsnedsættelse og får hjælp til fysisk aflastning. Der er dog store tværkommunale forskelle i typen af personlig assistance, der bevilges. Noget af denne variation kan forklares af målgruppens alderssammensætning, der er forskellig kommunerne imellem. Samlet set får 45 pct. bistand til fysisk aflastning. Ca. en tredjedel af de borgere, som får bevilget personlig assistance, har en psykisk funktionsnedsættelse, hvorfor strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejdet også udgør en stor andel af det, der bliver bevilget personlig assistance til. Anvendelsen af fysisk aflastning er nogenlunde ligeligt fordelt på de bevilligede timeintervaller, men udgør 54 pct. af sagerne på 11-15 timer og 57 pct. af sagerne på 16-20 timer. Der er en tendens til at strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejde anvendes i faldende omfang desto flere timer om ugen der bevilliges. Derudover ses det at 21 pct. af sagerne af 1-5 timers omfang falder i denne kategori.

Størstedelen får hjælp under 6 timer pr. uge

Herudover arbejder målgruppen typisk 21-36 timer om ugen og får personlig assistance i 1-10 timer pr. uge. I praksis anvendes 7,7 timer pr. uge, hvoraf de 46 pct. er under 6 timer om ugen.

Hovedparten af de borgere, der har personlig assistance, er lønmodtagere (67 pct.), mens 13 pct. er selvstændige. De selvstændige modtager flere timer i personlig assistance, og udgør samlet set en større udgiftspost kontra lønmodtagere.

Fastholdelse i fokus

Personlig assistance anvendes hovedsageligt til fastholdelse

42 pct. af målgruppen var selvforsørgende forud for bevilling af personlig assistance, mens f.eks. kontanthjælp udgør 3 pct., selvom analyser peger på, at netop denne målgruppe er præget af både fysiske og psykiske problemstillinger, der fungerer som barriere på deres vej mod job og uddannelse.

Få har parallelindsatser

Der er gennemgående en lav grad af anvendelse af parallelindsatser i sager om bevilling af personlig assistance. Det er fortrinsvis §56-aftaler (10 pct.) og tekniske hjælpemidler (7 pct.), der bringes i spil parallelt med brugen af personlig assistance.

Antallet af bevilgede timer pr. bevilling falder, men udgifterne stiger

Der er stor variation i antallet af sager om personlig assistance på tværs af kommunerne, hvilket hænger naturligt sammen med kommunestørrelse, men enkelte kommuner skiller sig dog ud fra denne tendens. Det drejer sig om Sønderborg, Silkeborg og Skanderborg, der har den højeste koncentration af sager om personlig assistance set ift. til indbyggerantallet i kommunen.

Store kommunale forskelle i omkostningsniveauet

Kontrolleret for enhedsomkostninger pr. sag tegner der sig et billede af, at kommuner med et lavere antal sager tenderer mod at have en højere gennemsnitlig omkostning pr. sag. Dette har en faglig begrundelse, fordi der er en risiko for, at man tyr til standardvurderinger eller imødekomme af borgerens maksimumsrettigheder, når man har begrænset erfaring med hele bevillingsprocessen og rammerne herfor.

Mens antallet af bevilgede timer pr. bevilling falder, så stiger varigheden af bevillingerne. 70 pct. af sagerne har en varighed på et år eller derunder, men der er store forskelle kommunerne imellem, hvilket afspejler en forskel i bevillingspraksis. Nogle kommuner opererer typisk med en opfølgingspraksis inden for et år, mens andre kommuner i vid udstrækning bevilger personlig assistance i perioder over to år. Samtidig viser analysen, at den gennemsnitlige enhedsomkostning for bevillinger til personlig assistance under et år udgør DKK 61.000 mod DKK 145.000 for bevillinger over to år. Der er dermed en indikation af, at forskelle i bevillingspraksis har betydning for omkostningsniveauet.



Siden 2010 er der på landsplan sket en stigning i de samlede udgifter til personlig assistance på 58 pct. Udgiften var i 2018 på DKK 537 mio. mod DKK 339 mio. i 2010.

Tæt opfølgning reducerer udgifterne

Hvad driver udgifterne?

Sagsgennemgangen viser, at alder, funktionsnedsættelses karakter, ansættelsesforholdets karakter og opfølgning påvirker udgiften til personlig assistance. Jo ældre borger er desto større udgift til personlig assistance. Funktionsnedsættelse i arme og hænder efterfulgt af ditto i ryg og nakke medfører de to største udgiftsposter. Der er større udgifter forbundet med personlig assistance til selvstændige versus lønmodtagere. I takt med at omfanget af opfølgninger på bevillingen for personlig assistance stiger falder udgiften.

En sag om personlig assistance koster i gennemsnit DKK 4.931,93 pr. måned.

Bevillingsprocessen understøtter, at borger får den støtte, som han/hun har brug for

38 pct. får bevilliget mindre end 6 timers personlig assistance pr. uge mod det maksimale timetal på 20. Ca. en tredjedel af de opfølgninger, der sker, munder ud i en nedjustering af timetallet. Den udbredte brug af dialogskemaet fra STAR er i den sammenhæng medvirkende til en entydig og dækkende beskrivelse af borgers konkrete behov for støtte. Systematikken og gennemsigtigheden styrker samlet set opfølgingsarbejdet og understøtter, at borger får den støtte, der konkret er brug for.

Ordningen styrker udbuddet af arbejdskraft

Tilstødende reformer og konjunkturer kan have betydning for den øgede brug af ordningen

Førtidspensions- og fleksjobreformen fra 2013 samt sygedagpengereformen fra 2014 har potentielt betydning for brugen af personlig assistance, fordi arbejdsudbuddet er steget og efterspørgslen på arbejdskraft ditto. Kombinationen af et øget arbejdsmarkedsudbud, primært gennem en højere tilbagetrækningsalder, og et konjunkturskifte efter finanskrisen i 2008, der har medført en stigende efterspørgsel på arbejdskraft, kan begge være mekanismer, der kan have stimuleret brugen af personlig assistance. Dels fordi det kan være et virkningsfuldt håndtag ift. at udvide arbejdsstyrken og dels fordi arbejdsstyrkens sammensætning ændres over tid grundet en højere tilbagetrækningsalder og krav til inklusion. Det sidste forhold vil alt andet lige betyde, at flere med en funktionsnedsættelse vil skulle inkluderes på arbejdsmarkedet.

En ordning med stigende bevågenhed

I tillæg til reformsporet og konjunkturerne så italesætter halvdelen af jobcentercheferne og nøglepersonerne, at der generelt er skabt en øget opmærksomhed omkring ordningens eksistens, hvilket influerer positivt på brugen af ordningen. 42 pct. af jobcentrets nøglepersoner erklærer sig desuden enige i, at deres kolleger er fagligt klædt på til at rådgive om lovens muligheder for mennesker med handicap, mens 30 pct. er uenige heri.

Oplever ordningen virker

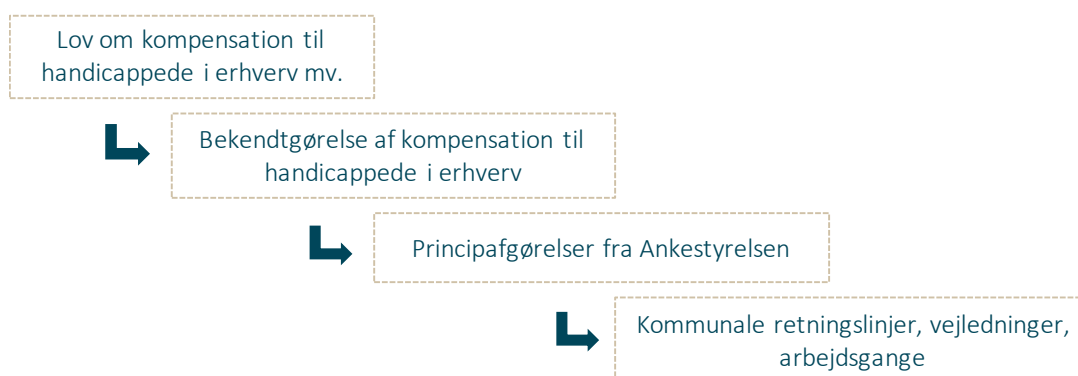
91 pct. af nøglepersonerne i landets jobcentre oplever, at personlig assistance styrker og stimulerer borgere med funktionsnedsættelses muligheder for beskæftigelse og uddannelse. Samtidig er der en tendens til, at borgerne i gennemsnit er 28,95 uger på offentlig forsørgelse *inden* bevilling af personlig assistance mod 18,27 uger et år *efter* bevilling af personlig assistance. Fire ud af fem business cases viser samtidig et økonomisk potentiale, da de direkte offentlige udgifter ved brugen af ordningen med personlig assistance ikke overstiger besparelserne på ydelserne til offentlig forsørgelse.

4: Administrationsmodellen

Fra lov til kommunal implementering af ordningen

Kapitlet undersøger, hvordan administrationsmodellen, som bevilling af personlig assistance bør følge, er implementeret i den kommunale praksis. 'Administrationsmodellen' henviser i denne sammenhæng til det regelgrundlag, som administrationen af ordningen er underlagt. For det første de lovfæstede regler, som forefindes i *Lov om Kompensation til handicappede i erhverv mv.* (herefter Kompensationsloven) samt den tilhørende bekendtgørelse.²² For det andet de principafgørelser, som Ankestyrelsen har offentliggjort med henblik på at sikre den faglige linje i fortolkningen af lovgivningen (se bilag 2). For det tredje kommunernes egne retningslinjer, arbejdsgange og øvrige instrukser, som er udarbejdet for at understøtte en lovmedholdelig implementering af ordningen i praksis. Dette 'regelhierarki' er illustreret nedenfor.

Figur 8: Administrationsmodellen for personlig assistance



Kompensationsloven kan betegnes som en rammelov, idet den opstiller de overordnede rammer og principper for anvendelsen af handicapkompenserende ordninger men overlader til bevillingsmyndigheden at foretage den faglige vurdering af den enkelte sag uden detaljerede pejlemærker. Det betyder, at både bevilling og størrelsen på bevillingen indebærer en høj grad af skøn, som bevillingsmyndigheden (typisk nøglepersonen) dels kan støtte på bekendtgørelsens uddybning af loven samt på principafgørelser, som Ankestyrelsen har behandlet og fremhævet som principielle. Endelig er det praksis i kommunerne, at der udarbejdes sagsbehandlingsunderstøttende retningslinjer, vejledninger og arbejdsgange, som skal følges og lægges til grund for vurderinger og afgørelser.

I det følgende undersøges, hvordan kommunerne arbejder med at omsætte rammelovgivningen og de faglige skøn i praksis, og om intentionerne med ordningen overholdes.

Evalueringens undersøgelsesspørgsmål afdækker:

Undersøgelsesspørgsmål

1. Om der er fastsat en kommunal strategi for brugen af ordningen?
2. Om kommunernes administrationsgrundlag honorerer de lovgivningsmæssige krav til administrationen af ordningen?
3. Om administrationsgrundlaget er tilstrækkeligt til at understøtte medarbejderne i at forvalte lovgivningen efter hensigten - og herunder hvilke modeller/arbejdsgange, retningslinjer og procedurer, der er lagt for administrationen af ordningen?
4. Om ordningen anvendes separat eller i samspil med andre ordninger, og herunder hvordan, der tages højde for ny teknologi/viden på området?

²² Bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v., nr. 817 af 26. juni 2013. (Ændringsbekendtgørelsen fra 2018 vedrørende tolkning indgår ikke i undersøgelsen).



4.1: Strategi og organisering

Som led i undersøgelsen af implementeringen af ordningen præsenteres indledningsvist det ledelsesmæssige fokus på og engagement i handicapområdet generelt og personlig assistance specifikt.

Første led i den kommunale implementering af ordningen med personlig assistance er det strategiske fokus, som ordningen får.

Det ses i tre af de 15 kommuners beskæftigelsesplaner, at indsatsen for borgere med handicap er særligt prioriteret. Det dækker over det forhold, at der er formuleret en egentlig strategi for f.eks. anvendelsen af de handicapkompenserende ordninger og/eller formidling af ordningerne til virksomhederne med henblik på at udbrede kendskab og anvendelse. Personlig assistance er nævnt i tre af beskæftigelsesplanerne som et eksempel på en handicapkompenserende ordning.

Ikke et strategisk fokusområde

Interviews med jobcenterledelsen i de 15 casekommuner viser desuden, at personlig assistance *ikke* udgør et strategisk fokusområde, hvorfor der kun i få tilfælde er formuleret egentlige passager i kommunernes beskæftigelsesplaner eller handicappolitikker om ordningen. Personlig assistance opfattes snarere som en ordning og et redskab blandt flere andre, hvis formål samlet set er at understøtte borgere med handicap i at få en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Flere jobcenterchefer anfører derudover, at set i sammenligning med jobcentrets øvrige forbrug, fylder personlig assistance forholdsmæssigt lidt, hvilket kan være en forklaring på, at der ikke er en selvstændig strategi. Således er der jf. interviewene ikke nogen grund til at have en afgrænset strategi for anvendelsen af ordningen med personlig assistance, selv om ordningen godt kan have administrationens og ledelsens opmærksomhed. En opmærksomhed, der kan have betydning for brugen af personlig assistance, hvilket også kommer frem i interview med nøglepersonerne:

"Jeg vil sige det på den måde. Nu er [navn] den første chef, der har meget fokus på personlig assistance, og det kan mærkes med det samme. Det er ledelses- og personbåret, at man brænder for tingene."
(Kilde: Nøgleperson)

Primært fastholdelsesfokus

Hovedparten af de interviewede ledere oplyser desuden, at jobcentret primært anvender personlig assistance til fastholdelse af borgere i erhverv. Dette afspejles ligeledes i sagsgennemgangen, hvoraf det fremgår, at 87 pct. af sagerne er bevilget til fastholdelse, mens 13 pct. er bevilget til nyansættelser.

Personlig assistance opleves ikke omfattende nok til at kunne bære en egentlig strategi. Omvendt har ledelsen ofte en forventning om, at ordningen anvendes med et fastholdende sigte, og primært udgør et redskab, der understøtter fastholdelse af borgere, som allerede er i beskæftigelse (f.eks. sygemeldt), men er i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Oplever ikke nødvendigvis udgiften som styrbar

Der er stor variation kommunerne imellem ift. deres perspektiv på, hvor styrbar udgifterne til personlig assistance er. Enkelte casekommuner italesætter, at der på månedlig basis gennemføres budgetopfølgning med specifikt fokus på brugen af personlig assistance, men for flertallet er der som beskrevet ovenfor tale om en ordning med begrænset strategisk fokus, fordi den udgør en relativt lille andel af de samlede aktiviteter:

"Vi styrer ikke på udgifterne til personlig assistance. Men jeg tænker, at medarbejderne er skolet til at være omkostningsbevidste og afveje, om det her [personlig assistance] er en god investering. Og hvad er alternativet?" (Kilde: Jobcenterchef)

"Vi styrer ikke udgifterne til personlig assistance. Vi monitorer det, men vi styrer det ikke. Så alarmende er de udgifter trods alt ikke." (Kilde: Jobcenterchef)



Omfanget af opfølgning varierer

På tværs af casekommunerne er der ligeledes variation i det strategiske fokus og prioritering af virksomhedsbesøg ifm. bevilling af personlig assistance og opfølgning ved genbevillinger. Som beskrevet i afsnit 3 er der en sammenhæng mellem omfanget af opfølgning og kommunernes enhedsomkostninger til personlige assistance: I takt med at omfanget af opfølgninger på bevillingen stiger, så falder udgiften signifikant kontrolleret for kommunale forskelle. Denne sammenhæng kan ifølge en af jobcentercheferne tilskrives det forhold, at både opgavesammensætning og den pågældende branche udvikler sig over tid, hvorfor betingelserne for selve bevillingen ditto ændrer sig:

"Ikke alle kommuner laver tidsbegrænsede bevillinger. Vi følger borger et par timer ift. vurdering af, hvad der sker på arbejdspladsen. Det kan handle om opgavesammensætning og det forhold, at selve branchen udvikler sig, hvorfor kravene til medarbejderne ændrer sig. Så vi prioriterer at observere ude på arbejdspladserne. I min verden kalder området på tæt og håndholdt opfølgning." (Kilde: Jobcenterchef)

Central rolle til nøglepersonerne

Det er Marselisborgs vurdering, at nøglepersonerne besidder en afgørende specialistviden ift. forvaltningen af loven, og samtidig understøtter de en ensartet sagsbehandling:

"Det der er hensigtsmæssigt er, at det er den samme, eller de samme, der laver skønnet. Det er særlig vigtigt her, fordi lige præcis den her ordning er omgærdet af så vide rammer af skøn. Her tænker jeg bl.a. på begrebet om 'forenelighed'." (Kilde: Nøgleperson)

"Alle kender [navn], som er nøgleperson, og alle ved, at de kan gå ind til hende og spare med hende og drøfte sagerne med hende. Vi har et meget højt niveau af viden og opmærksomhed på området og sørger for at få bredt det ud." (Kilde: Jobcenterchef)

"Det kræver en vis rutine og konkret viden om seneste praksisafgørelser på området. Ellers kan vi ikke sikre en ensartet sagsbehandling." (Kilde: Nøgleperson)

Ifølge nøglepersonerne er det ligeledes dem, der har det primære ansvar for den interne og eksterne formidling af ordningen. Den eksterne formidling støttes dog tilsvarende af fastholdelseskonsulenter i sygedagpengeafdelingen, virksomhedskonsulenterne og en enkelt kommune anfører ligeledes, at arbejdsmarkedschefen orienterer om ordningen til de lokale erhvervsledere.

Styrken ved nøglepersonernes centrale rolle er samtidig dens bagside, fordi forvaltningen af lovgivningen alt andet lige er sårbar ved sygdom og jobskifte blandt de relativt få nøglepersoner.

4.1.1: Organisering i jobcentret

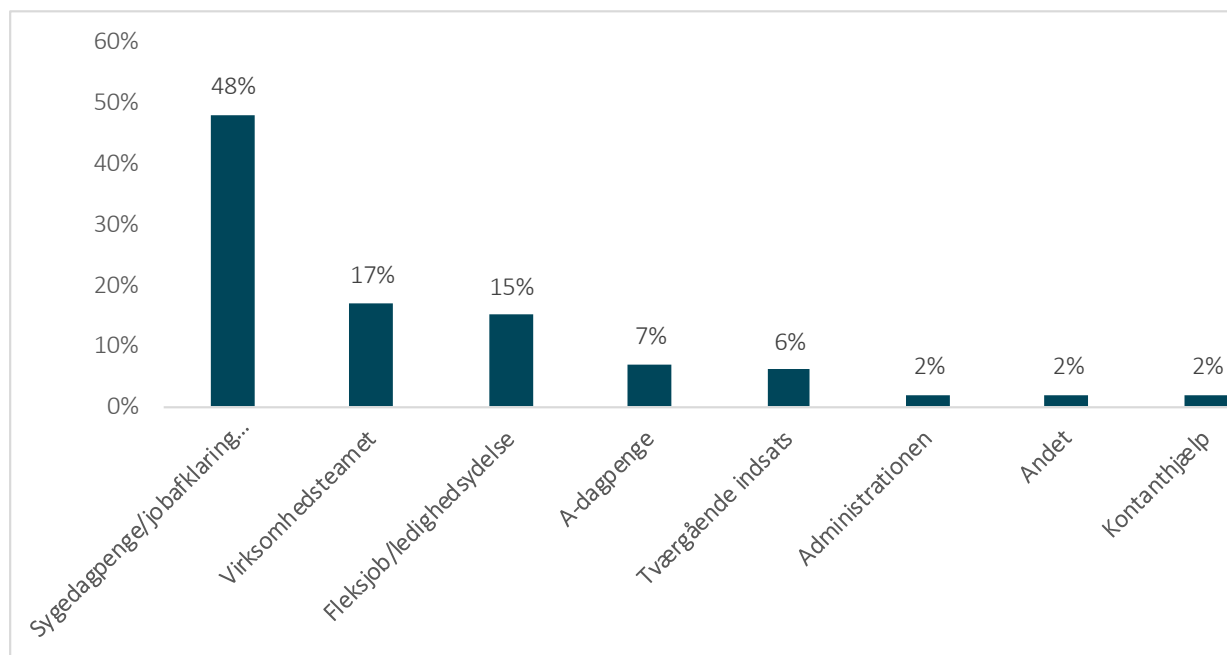
Jobcentercheferne har i flertallet af casekommunerne en holdning til anvendelsen af ordningen, hvilket afspejles i organiseringen og uddelegeringen af bevillingskompetencen i organisationen. Samtlige deltagende kommuner har særlige 'nøglepersoner'²³ i jobcentret, som forestår administrationen af de handicapkompenserende ordninger, herunder særligt hjælpemidler og personlig assistance. I flere tilfælde er denne opgave delt mellem nøglepersonerne, så én har det faglige ansvar for de tekniske hjælpemidler, mens den anden har ditto for brugen af personlig assistance.

I figur 8 fremgår nøglepersonernes forankring i jobcentrene: 48 pct. er tilknyttet den afdeling, som arbejder med sygedagpenge/jobafklaring, 17 pct. er placeret i virksomhedsteamet, men 15. pct. er forankret i afdelingen for fleksjob/ledighedsydelse. 19 pct. har placeret nøglepersonerne andetsteds.

²³ Jf. STAR er en nøgleperson en fælles betegnelse for de medarbejdere i jobcenteret, der har en nuanceret viden om de handicapkompenserende ordninger. Formålet med nøglepersonerne er at sikre, at alle medarbejdere i jobcentret kan yde en målrettet indsats og løbende få relevante oplysninger om job og handicap.



Figur 8: Forankring af nøgleperson i jobcentrets organisation



Kilde: Survey nøglepersoner, 2019
N = 77

At den overvejende del af nøglepersonerne er placeret i tilknytning til sygedagpengeafdelingen, afspejler ledelsens fokus på, at de handicapkompenserende ordninger - herunder særligt personlig assistance - primært anvendes til fastholdelse af de borgere, som allerede har en tilknytning til arbejdsmarkedet. Således forventes organiseringen at understøtte det fastholdende fokus.

Bevillingskompetence på få hænder

Samtlige interviews om organisering af ordningen med personlig assistance peger på et ledelsesmæssigt dilemma, som på den ene side indbefatter et ønske om at begrænse bevillingskompetencen til få personer for at sikre en ensartet sagsbehandling og bevillingspraksis. På den anden side at sikre, at den specialistviden og de særlige kvalifikationer, som følger med bevillingskompetencen, ikke bliver for sårbar f.eks. ved jobskifte eller sygdom.

Interviews med ledere og nøglepersoner viser, at det i flertallet af kommunerne er nøglepersonerne, der er udstyret med bevillingskompetencen, for så vidt angår personlig assistance (og øvrige handicapkompenserende ordninger). I en mindre andel af kommunerne er nøglepersonens bevillingskompetence i de dyre sager (typisk opereres med en beløbsramme op til DKK 10.000) afhængig af en godkendelse fra faglige koordinator eller leder.

Styring

De jobcenterchefer, som tilkendegiver i interviews, at de følger økonomien, giver samtidig udtryk for, at de ikke som sådan udgiftsstyrer bevillingerne. Dog er der en andel, som oplyser, at de i jobcentret har gennemført en proces, hvor der er 'ryddet op' i bevillingerne grundet en periode med manglende fokus på opfølgning og eventuel revurdering. Således anfører en lille tredjedel af jobcentercheferne også, at der er kommet mere fokus på opfølgning på bevillingerne.

4.1.2: Udbredelse og formidling om ordningen med personlig assistance

Formidling af personlig assistance internt

Det fremgår af interview i kommunerne, at formidlingen og udbredelsen af personlig assistance internt i kommunerne foregår på forskellige vis. Typisk deltager nøglepersonerne i teammøder og fortæller om de handicapkompenserende ordninger, og hvordan borger kan henvises til nøglepersonen. Derudover er der flere kommuner, som informerer om personlig assistance ved informationsmøder. I nogle kommuner er det kollegerne



selv, som efterspørger viden, eller ordningen formidles ved ad hoc kontakt. I en enkelt kommune nævnes nyhedsbreve som en måde at formidle viden om personlig assistance på.

Formidling af personlig assistance eksternt

Kommunerne formidler desuden viden om personlig assistance til virksomheder i kommunen. Kommunerne formidler også til uddannelsesinstitutioner samt på uddannelses- og jobmesser. Herudover nævner kommunerne også, at personlig assistance formidles til handicaporganisationer og på informationsmøder for sygemeldte. I en kommune med interview med faglig koordinator nævnes det, at medierne – herunder CABI's kampagne - også er med til at udbrede viden om personlig assistance.

4.2: Faglig ledelse og opfølgning

Den faglige ledelse af og opfølgning på nøglepersonernes administration af ordningen indbefatter ifølge interviews og fremsendt materiale fra kommunerne følgende elementer:

- › Administrationsgrundlag i form af skriftlige vejledninger og retningslinjer/arbejdsgange
- › Sagssparring (både uformelle og planlagte møder mellem leder og medarbejder)
- › Ledelsestilsyn (systematisk sags gennemgang af udtrukket stikprøve)

4.2.1: Administrationsgrundlaget

En gennemgang af 12 af casekommunernes²⁴ administrationsgrundlag viser, at:

- › Der er tydelige arbejdsgange for henvisning af en borger med betydelig og varig funktionsnedsættelse til nøglepersonen i jobcentret.
- › Kommunerne i høj grad anvender Specialfunktionen Job og Handicaps støtteredskaber fx ansøgningskemaet og dialogskemaet.
- › Ti kommuner har retningslinjer for bevilling af personlig assistance, hvoraf de fire mest har karakter af arbejdsgange, og seks indeholder varierende grader af vejledning, som kan understøtte nøglepersonens skøn og vurdering. Fælles for retningslinjerne er, at der ofte henvises direkte til reglerne i lov og bekendtgørelse, og at der kun i få tilfælde følger en udlægning, som nøglepersonen kan støtte sig til. Hertil kommer, at fem af de 15 deltagende kommuner ikke har retningslinjer på området.
- › Syv af kommunerne har beskrevet arbejdsgangene i forbindelse med registrering af bevilling af personlig assistance i jobcentrets fagsystem.
- › Otte kommuner har præciseret i deres administrationsgrundlag om og i så fald, hvornår der skal følges op på en bevilling.

21 pct. efterspørger en klarere faglig linje

Samlet set vurderer Marselisborg, at administrationsgrundlaget, sammenlignet med administrationsgrundlag på f.eks. sygedagpengeområdet, er meget overordnet. 21 pct. af nøglepersonerne vurderer i denne sammenhæng, at den faglige linje ift. brugen af personlig assistance er uklar, og at der mangler en præcisering af, hvad der kan udlægges, og hvilke overvejelser man som medarbejder skal gøre sig ift. at foretage vurderingen.²⁵

Vurdering af administrationsgrundlag og faglig ledelse

Det kan på den ene side undre, når lovgrundlaget samtidig lægger op til en forholdsvis høj grad af skøn, at der fra ledelsesmæssigt hold ikke er mere fokus på at etablere en faglig linje. På den anden side er nøglepersonordningen etableret med henblik på at sikre specialistviden på få hænder, og lederne stoler jf. interviews på, at nøglepersonerne får deres specialviden fra blandt andet Specialfunktionen Job og Handicap. I tilknytning hertil anfører flere ledere, at ordningen med personlig assistance varetages og forvaltes af nøglepersonerne uden den store ledelsesmæssige indblanding, med mindre det efterspørgeres af nøglepersonerne.

4.2.2: Sagssparring og ledelsestilsyn

Ovenstående underbygges af interviews med nøglepersoner, faglige koordinatore og ledere, som viser, at flertallet af kommunerne har en uformel faglig ledelse af ordningen med personlig assistance.

²⁴ Marselisborg har kun modtaget administrationsgrundlag fra 12 af de 15 deltagende kommuner.

²⁵ Kilde: Landsdækkende survey blandt nøglepersoner, 2019.



Interviewpersonerne fremhæver i den forbindelse, at der typisk er sparring om de svære sager, og at det ofte er nøglepersonerne, som initierer sparring hos nærmeste leder eller faglige koordinator. Sagssparring foregår dog også mere systematisk i en mindre andel af kommunerne.

Fælles for kommunerne er, at personlig assistance ikke indgår som del af det almindelige ledelsestilsyn, men kan være underlagt et tematiseret ledelsestilsyn.

I det følgende undersøges kommunernes administration af bevillingsprocessen.

4.3: Bevillingsprocessen

Målgruppen for personlig assistance

For at være berettiget til personlig assistance skal funktionsnedsættelsen jf. kapitel 3 være varig og betydelig. Det gælder både personer med fysiske og psykiske handicap. Jf. Lov om kompensation til handicappede i erhverv mv., kapitel 3 og 4 kan personlig assistance søges af personer med funktionsnedsættelse, der:

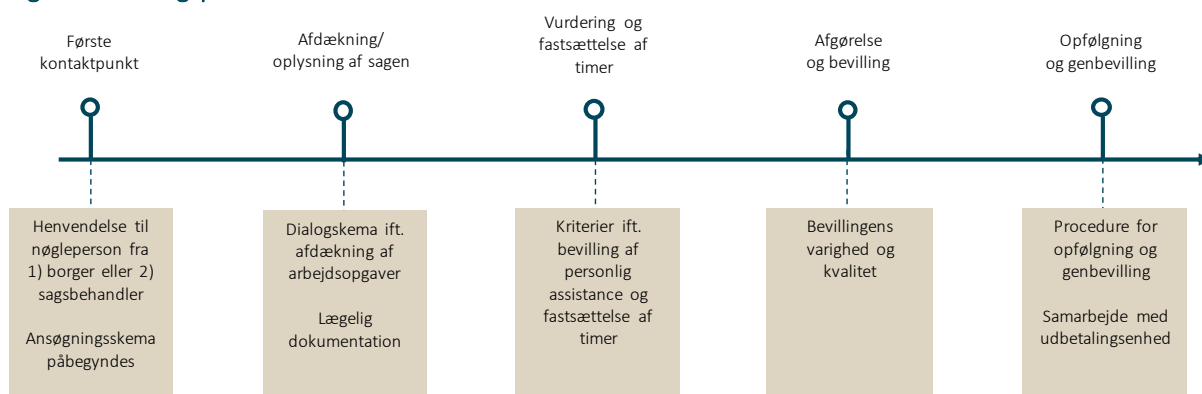
- › Søger ansættelse eller er ansat i en stilling på ordinære løn- og ansættelsesvilkår
- › Søger ansættelse eller er ansat i seniorjob
- › Søger ansættelse eller er ansat i job med løntilskud - herunder også førtidspensionister i løntilskud
- › Søger ansættelse eller er ansat i fleksjob
- › Deltager i tilbud om virksomhedspraktik
- › Påtænker at etablere selvstændig virksomhed eller er selvstændig erhvervsdrivende på det almindelige arbejdsmarked
- › Er beskæftigede og uden for normal arbejdstid deltager i almindelig efter- og videreuddannelse inden for det pågældende erhverv
- › Er ledige og deltager i selvvalgt uddannelse samt tilbud om vejledning og opkvalificering
- › Modtager a-dagpenge
- › I forbindelse med ansættelse uden løntilskud får tilskud til opkvalificering

Kriterier for vurdering af behovet for personlig assistance

Bekendtgørelse af lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. rummer en række kriterier for vurderingen af behovet for personlig assistance. Det fremgår af bekendtgørelsens §21, stk. 2, at ansøgningen skal indeholde oplysning om:

- › Navn, adresse, CPR-nr. og stilling
- › Personen er ansat som lønmodtager eller er selvstændig erhvervsdrivende
- › Funktionsnedsættelsens art
- › De bestemte arbejdsfunktioner eller funktioner i forbindelse med deltagelse i uddannelse/kurser, der ønskes assistance til
- › Antal timer, hvortil der ønskes assistance
- › Den periode, hvortil der ønskes assistance

Figur 9: Bevillingsprocessen





Officialprincippet

I dette afsnit beskrives bevillingsprocessen med udgangspunkt i ovenstående figur med afsæt i principperne for god forvaltningsskik og ud fra officialprincippet (eller undersøgelsesprincippet). Officialprincippet er ikke lovfæstet, men er udtryk for en almindelig retsgrundsætning. Formålet med officialprincippet er at understøtte, at der træffes materielt lovlige og rigtige afgørelser. Princippet forpligter myndigheden til at kende det retlige grundlag, den skal træffe afgørelse efter, og til at tilvejebringe relevante oplysninger om sagens faktiske omstændigheder.²⁶ Endelig giver det et oplyst grundlag for den løbende vurdering af behovet for personlig assistance jf. retssikkerhedslovens §10.

Trin 1

4.3.1: Første kontaktpunkt

En sag om personlig assistance opstår enten ved at:

1. Nøglepersonen får en henvendelse fra en kollega i jobcentret om en borger, som kan være i målgruppen for personlig assistance. Det kan også være, at nøglepersonen er sagsbehandler for en borger, der er i målgruppen for personlig assistance.
2. Borger eller virksomheden henvender sig til jobcentret. Henvendelsen drejer sig ikke nødvendigvis om personlig assistance, men kan handle om handicapkompenserende ordninger og hjælpemidler generelt.

Som tidligere beskrevet er hovedparten af de borgere, der gør brug af ordningen med personlig assistance selvforsørgende (42 pct.), hvilket understreger betragtningerne fra interview med nøglepersonerne i casekommunerne, der giver udtryk for, at ordningen i vid udstrækning initieres af borger (virksomheden) selv.

Trin 2

4.3.2: Oplysning af sagen

Samtale

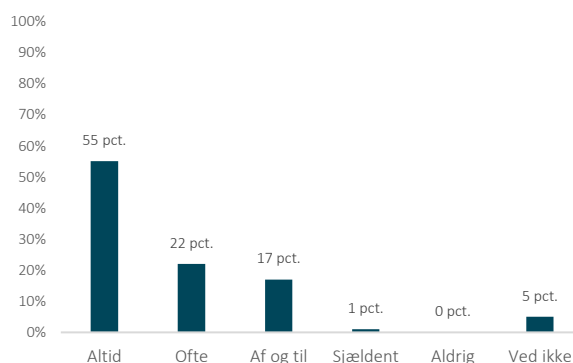
Henvendelsen følger hovedparten af kommunerne op med et besøg på borgers arbejdsplads. 55 pct. gør det altid, 22 pct. gør det ofte, mens 17 pct. gør det af og til jf. survey blandt alle landets nøglepersoner (se figur 10). Det samme billede går igen i interview med nøglepersonerne i de 15 casekommuner.

Af interview med nøglepersonerne fremgår det også, at mange kommuner typisk følger op på en henvendelse om en potentiel sag om personlig assistance med en trepartssamtale med borger, sagsbehandler og nøgleperson. Her drøftes bl.a. arbejdsopgaver, behovet for støtte og mulighederne for mindst mulig indgriben via tekniske hjælpemidler.

Formålet med samtalerne er at informere om personlig assistance, få talt med borgeren og arbejdsgiver omkring arbejdsopgaverne, mulighederne for at imødekomme skånehensyn via tekniske hjælpemidler og/eller personlig assistance og påbegynde trin to: Oplysning af sagen.

Det fremgår ikke af lov om kompensation til handicappede i erhverv mv., hvordan en sag om personlig assistance skal oplyses. Til gengæld fremgår det af bekendtgørelsens § 13, stk. 1, at den personlige assistent skal bistå personen med praktiske arbejdsfunktioner og funktioner, som følger af beskæftigelsen, og som den pågældende på grund af funktionsnedsættelsen har behov for særlig assistance til. Det fremgår desuden af bekendtgørelsens § 14, stk. 1, at der ikke kan ydes tilskud til personlig assistance, hvis erhvervet er uforenligt med funktionsnedsættelsen. Personen med funktionsnedsættelsen skal selv kunne udføre de

Figur 10: Virksomhedsbesøg forud for bevilling



Kilde: Survey, nøglepersoner, 2019
N = 77

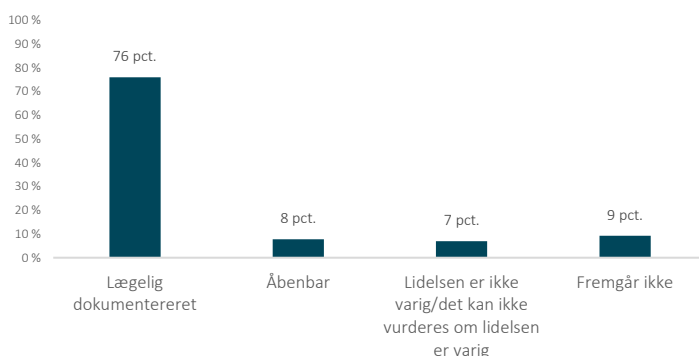
§13, stk.1 §14, stk. 1 og 2

²⁶ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/officialprincippet/

indholdsmæssige arbejdsopgaver. Endelig fremgår det af bekendtgørelsens § 14, stk. 2, at ansættelsen af den personlige assistent ikke må have karakter af vikardækning eller almindelig medhjælp. For at kunne tage stilling til disse kriterier, skal nøglepersonen have indblik i borgers arbejdsopgaver og evt. lægelig dokumentation ift. borgers funktionsnedsættelse.

Dokumentation for funktionsnedsættelse

Figur 11: Varig og væsentlig funktionsnedsættelse



Som det fremgår af figur 11, indeholder 76 pct. af sager om personlig assistance lægelig dokumentation for borgers funktionsnedsættelse, mens funktionsnedsættelsen i ca. 8 pct. af sagerne er åbenbar. I godt 9 pct. af sagerne fremgår, der ingen lægelig dokumentation og samtidig er det ikke muligt at vurdere, om funktionsnedsættelsen er åbenbar.

Kilde: Sags gennemgang, 2019
N = 271

Dialogskema

Det fremgår af både interview med nøglepersonerne og casekommunernes administrationsgrundlag, at ansøgningen om personlig assistance sker med afsæt i STAR's dialogskema. 13 ud af 15 casekommuner giver udtryk for, at skabelonen fra STAR anvendes som dialogværktøj ifm. konkretisering af hvilke arbejdsopgaver, der kræver assistance samt omfanget heraf:

"Da jeg overtog det i 2007 lød alle bevillinger også på 20 timer. Der begyndte vi så at bruge dialogskemaet. Dialogskemaet har været med til at splitte opgaverne op og gøre det synligt, hvad borger kan lave, og hvad der ikke dur."

(Kilde: Faglig koordinator)

Det varierer, om borger og virksomhed udfylder dialogskemaet alene, eller om nøglepersonen er med til at udfylde skemaet, men formålet med skemaet er, at få arbejdsopgaverne konkretiseret – både de opgaver, der kræver assistance og de opgaver, som borger kan varetage selvstændigt. Det skaber det nødvendige grundlag for at gennemføre en socialfaglig vurdering af borgers støttebehov – herunder muligheder for en mindre indgribende indsats som tekniske hjælpemidler.



Sagens oplysning

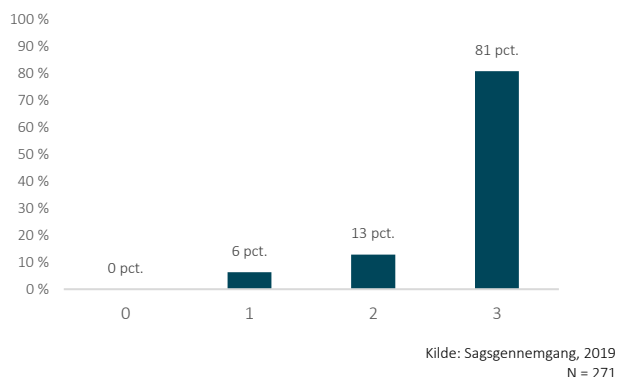
Sagens oplysning beror på to parametre:

- › Er det lægeligt dokumenteret eller åbenbart, at lidelsen er væsentlig og varig?
- › I hvor høj grad er borgernes arbejdsopgaver afdækket?

Figur 12 afspejler den faglige kvalitet ift. sagens oplysning. 81 pct. af sagerne om personlig assistance er tilstrækkeligt oplyste, fordi borgernes arbejdsopgaver er beskrevet, både ift. hvad borger selvstændig kan varetage, og hvad borger ikke kan varetage. Dertil er lidelsen lægeligt dokumenteret eller åbenbar.

I 13 pct. af sagerne er lidelsen enten ikke afdækket, eller også er de arbejdsopgaver, som borger kan varetage selvstændigt, ikke beskrevet i tilstrækkelig grad.

Figur 12: Sagens oplysning



Trin 3

4.3.3: Vurdering og fastsættelse af timer

Lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. indeholder en række kriterier ift. vurdering af, hvor mange timers personlig assistance en borger kan bevilges:

- › Der kan bevilges personlig assistance i op til 20 timer pr. uge i gennemsnit pr. kvartal ved en arbejdstid på 37 timer. Ved færre arbejdstimer beregnes tilskuddet forholdsmæssigt (§ 15, stk. 1)
- › Ved en meget betydelig funktionsnedsættelse eller ved flere funktionsnedsættelser kan tilskuddet være op til fuld tid (§ 15, stk. 4)

Personkreds

Det fremgår af interview i de 15 casekommuner, at der er forskellige udlægninger af, hvem der kan få bevilget personlig assistance. F.eks. er der forskellige opfattelser af, hvorvidt en borger kan få bevilget personlig assistance, hvis arbejdet forværrer borgers helbred. I tre kommuner fremhæver de, at jobbet *ikke* må forværre borgers helbred, mens en kommune fortæller, at jobbet gerne må forværre borgers helbred. Et andet eksempel er en kommune, som først bevilger personlig assistance, når der ikke er andre muligheder, to kommuner udtaler, at personlig assistance kun skal anvendes til ordinær beskæftigelse.

“Vi siger, I skal ikke nævne det, medmindre, der slet ikke er flere muligheder.” (Kilde: Nøglerperson)

“Der er virkelig langt imellem, at mine kolleger tænker, at personlig assistance er en mulighed. Måske fordi de er lidt opdraget til det. Det er ikke så lang tid siden, at vi havde en kollega, der sagde, jamen det tænker jeg slet ikke, fordi jeg jo med det samme tænker, at det ikke er en mulighed.” (Kilde: Nøglerperson)

Ovenstående citater afspejler den usikkerhed, der er i kommunerne ift. personkredsen for Lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. 30 pct. af nøglerpersoner svarer samtidig i den landsdækkende survey, at deres kolleger *ikke* er fagligt klædt på til at rådgive om lovens muligheder for mennesker med handicap. Det kommer også til udtryk i følgende citat fra en af nøglerpersonerne:

“Vi har undret os over, at inden folk får tilkendt et fleksjob, hvilket vi er rigtig gode til her, så kommer de ikke fra sygedagpenge og spørger, om det kunne være personlig assistance i stedet for fleksjob” (Kilde: Nøglerperson)

Varig og betydelig funktionsnedsættelse

Ift. om funktionsnedsættelsen er varig og væsentlig er det særligt fortolkningen af funktionsnedsættelsens varighed, der fylder i interviewene med nøglerpersonerne i casekommunerne. Gennemgående for casekommunerne vurderes lidelsens væsentlighed i sammenhæng med borgers arbejdsopgaver. Vurderingen, af om funktionsnedsættelsen er varig, beror på en lægelig vurdering. Som det også fremgår af figur 10 under trin 2 foreligger der lægelig dokumentation for lidelsens karakter og varighed i 76 pct. af sagerne.



Forenelighed I vurderingen af om erhvervet er foreneligt med funktionsnedsættelsen ser hovedparten af kommunerne på forholdet mellem borgers funktionsnedsættelse og arbejdsfunktioner. 5 ud af 15 kommuner mener, at skønnet i denne vurdering er svært at håndtere, mens to kommuner fortæller, at deres linje er den bredest mulige tolkning af kriteriet:

"Jeg tænker, vi har den bredeste tolkning af adgangen til personlig assistance. For mig at se, skal der meget til, førend det ikke er foreneligt." (Kilde: Nøgleperson)

Dette stemmer overens overens med, at 7 ud af 15 nøglepersoner mener, at principafgørelser efterlader dem med en uklar linje ift. fortolkningen af lovgivningen. Det er særligt ift. forenelighed, at dette fremhæves.

"Ja, jeg kender principafgørelserne, og jeg er udmærket klar over, at de principafgørelser også er meget i hver deres retning." (Kilde: Nøgleperson)

"Da sagen med [...] kom, der havde vi dagen før siddet på et ERFA-møde, hvor en havde en ansøgning fra et ægtepar, hvor de ville have vildt mange timer begge to, hvor min kollega simpelthen bare tænkte, at det kan overhovedet ikke lade sig gøre. Det er ikke foreneligt. Så kom den fra Ankestyrelsen. Vi sad på mødet og argumenterede for, hvorfor min kollega ikke skulle bevilge. Hun kunne bevilge lidt, men ikke alle de timer. Og så kom den fra Ankestyrelsen. Min kollega smed det hele på bordet, og så bevilgede hun det, de havde søgt om. Hun kunne ikke forholde sig til det. [...] Det gør det svært for os. Det gør det rigtig svært." (Kilde: Nøgleperson)

Vurdering af timer Vurderingen af antal timer tager som tidligere beskrevet udgangspunkt i dialogskemaet fra STAR, hvor nøglepersonen gennemfører et virksomhedsbesøg til observation af borgerens arbejdsopgaver, støttebehov og omfang. Alternativt tages der udgangspunkt i dialogen med borger og arbejdsgiver med afsæt i dialogskemaets fokuspunkter. Kommunerne fremhæver, at det kan være udfordrende at vurdere varigheden af en arbejdsopgave samt at gennemskue, om det er noget, som borgeren reelt har behov for personlig assistance til. Dette beskrives som en særlig udfordring ift. de borgere, der har egen virksomhed. De udgør som tidligere beskrevet 13 pct. af populationen, men samtidig er det en delmålgruppe, der udgør en selvstændig cost-driver jf. afsnit 3.4. Nøglepersonerne oplever, at opgavesammensætningen er mindre gennemskuelig blandt de selvstændige end blandt lønmodtagerne.

Trin 4 **4.3.4: Afgørelse og bevilling**

Bevillingen af personlig assistance kan gives for en bestemt periode eller indtil videre. Herudover har kommunerne (myndigheden) ansvaret for at oplyse en sag tilstrækkeligt jf. officialprincippet eller undersøgelsesprincippet. Med afsæt heri er alle 271 sager i sags gennemgangen vurderet ift. følgende kriterier:

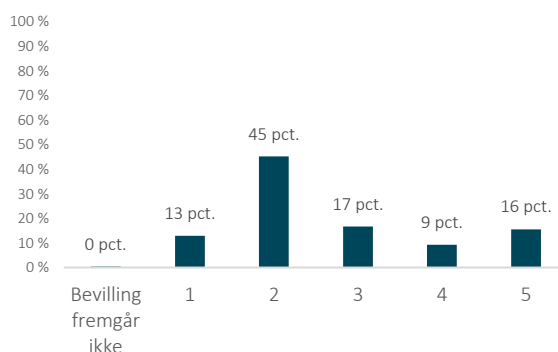
- › Fremgår lovhjemmel og henvisning til bestemt paragraf?
- › Fremgår det tydeligt, hvilke forhold, oplysninger og dokumentation der er lagt til grund for bevillingen?
- › Fremgår de opgaver, som borger selv varetager (det indholdsmæssige)?
- › Fremgår borgers funktionsnedsættelses betydning for opgaveløsningen?
- › Er behovet for personlig assistance godtgjort/beskrevet (hvilke opgaver)?



Bevillingens kvalitet har konsekvenser for opfølgningen

Med afsæt i ovenstående kriterier er samtlige sager vurderet fra en skala fra et til fem, hvor et afspejler det forhold, at bevillingen opfylder ét af de fem kriterier, mens fem betyder, at alle fem parametre er opfyldt. Ca. 60 pct. af sagerne opfylder et eller to af parametrene, mens ca. 40 pct. opfylder tre eller flere parametre (jf. figur 13). Lovhjemmel og henvisning til bestemt paragraf fremgår af 100 pct. af bevillingerne, og af 84 pct. af bevillingerne fremgår det, hvilke opgaver borger selv varetager. I ca. to tredjedele af bevillingerne mangler der en beskrivelse af hvilke forhold, oplysninger og dokumentation, der ligger til grund for bevillingen, eller borgers funktionsnedsættelsens betydning for opgaveløsningen.

Figur 13: Bevillingens kvalitet



Kilde: Sags gennemgang, 2019
N = 269

Behovet for personlig assistance fremgår *ikke* i 80 pct. af bevillingerne. Tabel 12 giver et samlet overblik over bevillingens kvalitet ift. de fem parametre for god forvaltningsskik.

Tabel 12: Parametre i bevillingens kvalitet

Parameter	Ja	Nej
Fremgår lovhjemmel og henvisning til bestemt paragraf af bevillingen?	99,6 pct.	0,4 pct.
Fremgår det tydeligt i bevillingen hvilke forhold, oplysninger og dokumentation, der er lagt til grund for bevillingen?	33,5 pct.	66,5 pct.
Fremgår de opgaver, som borger selv varetager (det indholdsmæssige) i bevillingen?	84,0 pct.	16,0 pct.
Fremgår borgers funktionsnedsættelsens betydning for opgaveløsningen af bevillingen?	30,9 pct.	69,1 pct.
Er behovet for personlig assistance godtgjort/beskrevet (hvilke opgaver) i bevillingen?	19,7 pct.	80,3 pct.

Kilde: Sags gennemgang, 2019
N = 269

Det er evaluators vurdering, at det kan være svært at følge op på sager med personlig assistance, hvor der ikke findes ét samlet overblik over bevillingens indhold og forhold, ligesom det er evaluators vurdering, at borgeren ikke altid er oplyst om, hvad personlig assistance er givet til og under hvilke betingelser.

"Vi har ikke noget kendskab til, om den personlige assistent er en frikøbt kollega eller ekstern. Vi giver tilskuddet, og hvordan de løser det ude på virksomheden, det ved vi ikke. I forhold til opfølgningen så har vi kun kontakt med borger og arbejdsgiver. Ikke den personlige assistent." (kilde: Jobcenterchef)

Mangelfuld belysning af hvilke forhold, oplysninger og dokumentation, der ligger til grund for bevillingen, eller borgers funktionsnedsættelsens betydning for opgaveløsningen udfordrer kvaliteten af opfølgningen. Tilsvarende er det en udfordring, når det – som citeret ovenfor - ikke er gennemsigtigt hvilke opgaver, der løses af hhv. borger og den personlige assistent.

Trin 5

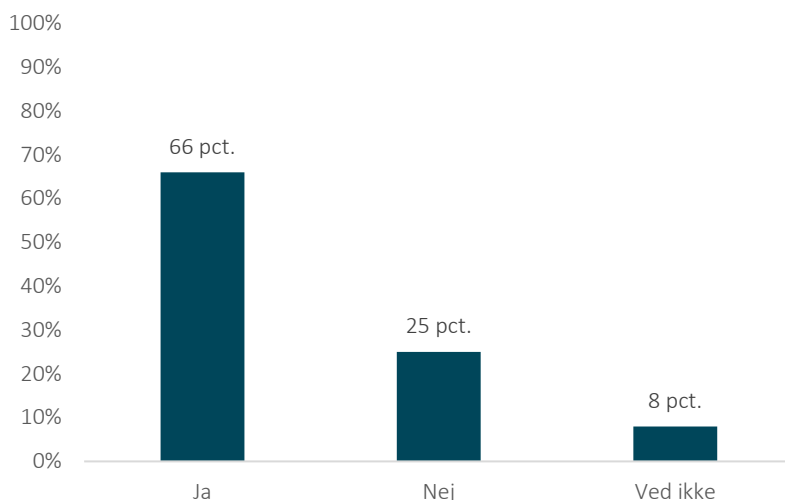
4.3.5: Opfølgning på bevillingen og genbevilling

Dette afsnit er todelt. Første del omhandler opfølgning på borgers forudsætninger for at få personlig assistance. Jobcentret skal senest et år efter, at bevillingen er givet, tage stilling til, om bevillingen kan fortsætte. Den anden del omhandler kommunens opfølgning på udbetalingerne.

Opfølgning/genbevilling

Kommunerne tager stilling til om borgers bevilling kan fortsætte ved at følge op på bevillingen med henblik på en eventuel genbevilling. Ca. to tredjedele af de kommuner, som har besvaret spørgeskemaet til nøglepersoner svarer, at proceduren for genbevillinger er beskrevet i deres administrationsgrundlag, mens en fjerdedel ikke har beskrevet proceduren for genbevillinger jf. figur 14.

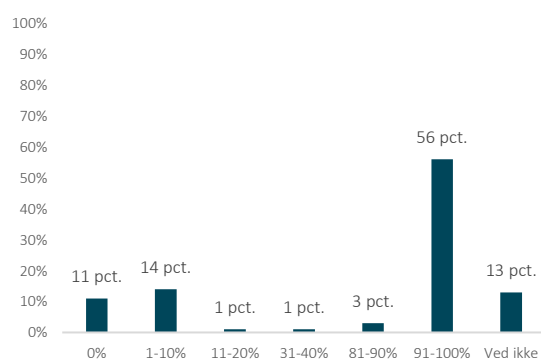
Figur 14: Er proceduren for genbevillinger beskrevet i jeres administrationsgrundlag?



Kilde: Survey nøglepersoner, 2019
N = 77

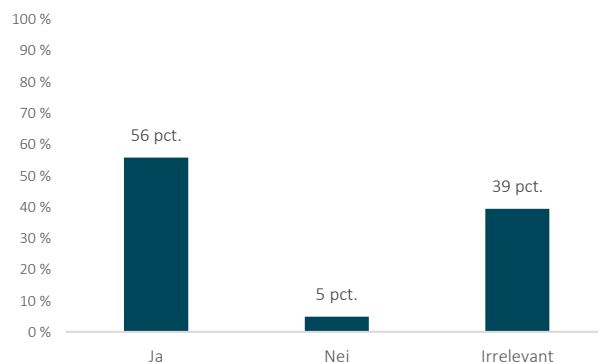
Det fremgår af figur 16, at opfølgningen sker i de fleste tilfælde (56 pct.). I 5 pct. af sagerne er der ikke fulgt op på bevillingen, mens det for 39 pct. af sagerne er irrelevant, da der endnu ikke er gået et år. Af interview med nøglepersonerne fremgår det, at opfølgningen sker årligt. Nøglepersonerne laver typisk tidsbegrænsede genbevillinger af et års varighed. Det fremgår af resultaterne af den landsdækkende survey til nøglepersonerne, at 56 pct. af kommunerne arbejder med tidsbestemt genbevillinger i 91 til 100 pct. af tilfældene. Af registerdata fremgår det, at ca. en tredjedel bevilges med et års varighed (se kapitel 3). Der er samtidig 25 pct., som arbejder med tidsbestemte genbevillinger i mindre end 10 pct. af tilfældene (jf. figur 15).

Figur 15: I hvilket omfang arbejder I med tidsbestemte genbevillinger?



Kilde: Survey nøglepersoner, 2019
N = 77

Figur 16: Opfølgning på personlig assistance



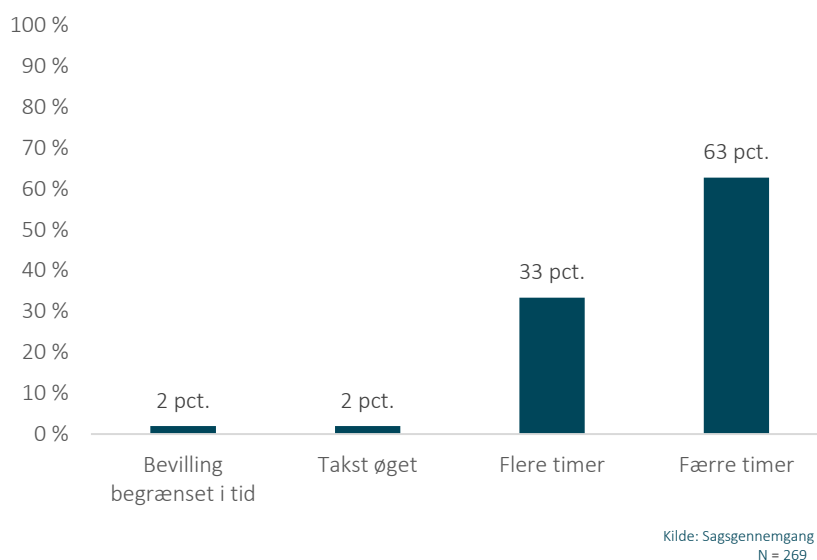
Kilde: Sagsgennemgang, 2019
N = 269

De tidsbegrænsede genbevillingerne kan være en måde for nøglepersonerne at føre kontrol med rigtigheden af de oplysninger, som arbejdsgiver og personlig assistent giver. Det fremgår af interview med nøglepersoner i syv kommuner og faglige koordinatore i fem kommuner. Der er også kommuner, som mener, at det ikke er muligt at kontrollere rigtigheden af oplysningerne, fordi opgavesammensætningen kan være uigennemskuelig, hvilket særligt gør sig gældende blandt de selvstændige. Det fremgår af interviewmaterialet fra fem af casekommunerne.



Det er evaluators indtryk, at det kan hænge sammen med de ressourcer, som er afsat til opfølgningen. Opfølgningen sker enten skriftligt, telefonisk eller via virksomhedsbesøg. Størstedelen af kommuner tager på virksomhedsbesøg i udvalgte sager. Et fåtal tager altid på virksomhedsbesøg ved første opfølgning. Det fremgår af sagsgennemgangen, at der i 29 pct. af sagerne sker justeringer på baggrund af en opfølgning. I 63 pct. af tilfældene handler det om nedjustering af timerne, mens det for 33 pct.'s vedkommende handler om opjustering (jf. figur 17).

Figur 17: Ændringens karakter

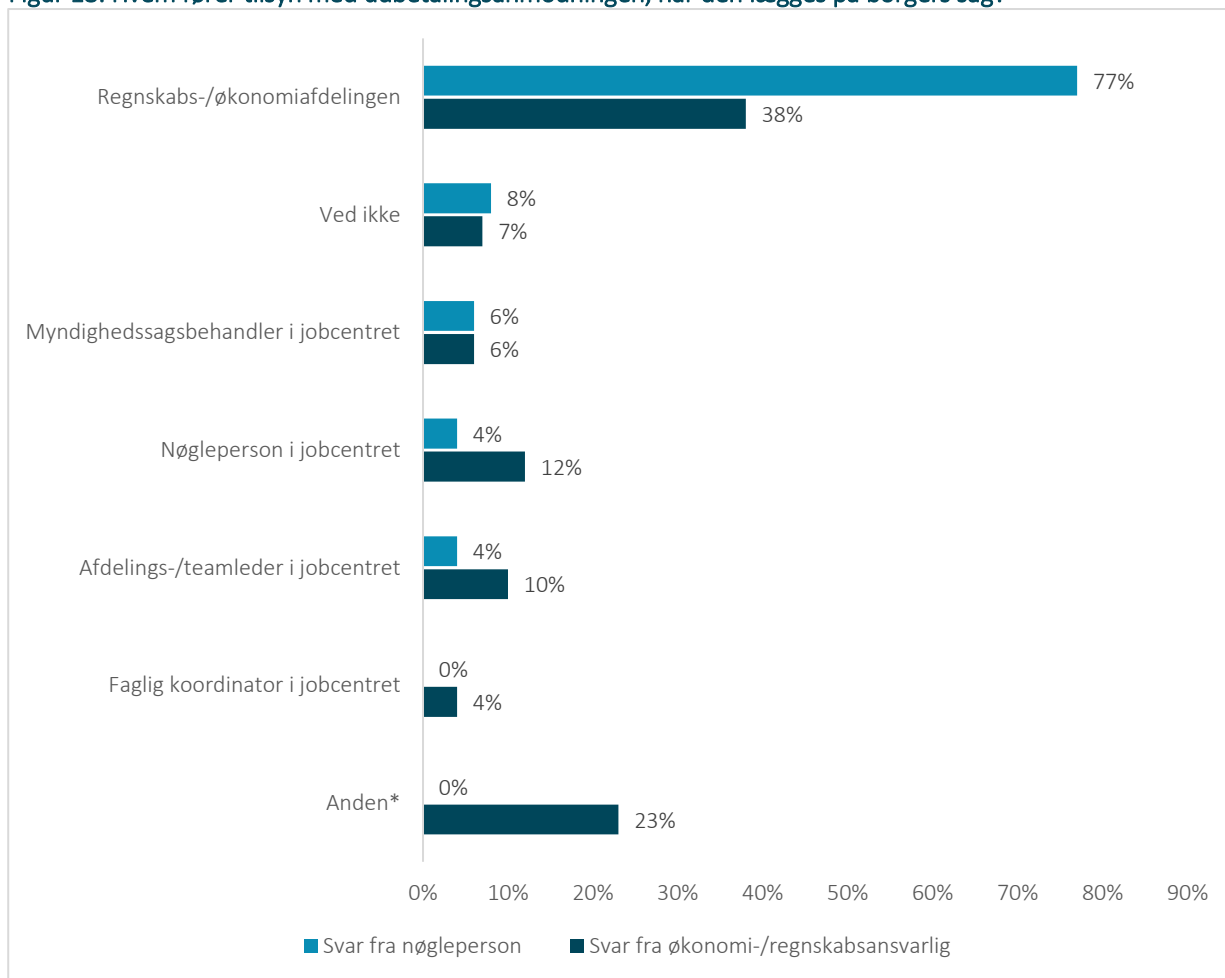


Økonomiafdelingens løbende opfølgning

Den anden type opfølgning drejer sig om opfølgningen på udbetalingen ifm. brugen af personlig assistance. Det varierer, hvor meget viden nøglepersonerne har om udbetalingen ifm. brugen af personlig assistance. I nogle kommuner har de tæt kontakt eller sidder i nærheden af de personer, som udbetaler personlig assistance. Det fremgår af interview med nøglepersoner i fem kommuner og med faglige koordinatore og teamledere i fem kommuner. I andre kommuner har nøglepersonerne ikke viden om hvem, der udbetaler personlig assistance eller sidder ikke i nærheden af personerne. I en kommune bliver personerne, som udbetaler personlig assistance orienteret via adviser i fagsystemet. I en kommune bortfalder bevilling, hvis borger og arbejdsgiver ikke genansøger, når bevilling udløber.



Figur 18: Hvem fører tilsyn med udbetalingsanmodningen, når den lægges på borgers sag?



* Anden angives som administrativ medarbejder i jobcenter; leder; ydelsesafdeling/team; kontorassistent; nøgleperson i betalingsenheden; faglig koordinator i ydelsescenteret; sektionsleder; udbetaling i jobs; analysemedarbejder; eller økonomiansvarlig.
Kilde: Survey for nøglepersoner & økonomiansvarlige/regnskabsmedarbejdere, 2019
N = 51 (nøglepersoner) N = 49 (økonomi-/regnskabsansvarlige)

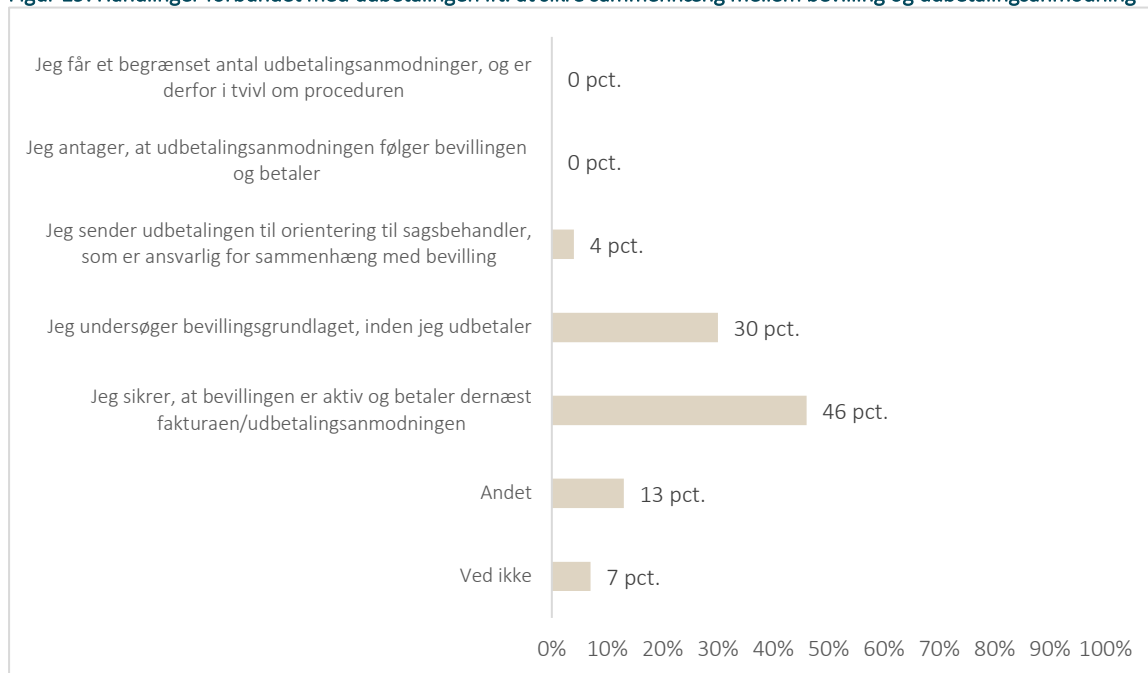
Tvivel om konteringspraksis og tilsynsansvaret

Det fremgår af figur 18, at det fortrinsvis er økonomiafdelingen, der fører tilsyn med udbetalingsanmodningen, når den lægges på borgers sag. Der er dog ikke fuld overensstemmelse mellem fordelingerne fra survey blandt nøglepersoner og blandt de økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen, hvilket kan være en indikation af, at arbejdsgangen ikke er entydig. 77 pct. af nøglepersonerne er af den opfattelse, at det er økonomiafdelingen, der fører tilsyn med udbetalingsanmodningen, mens det tilsvarende tal er 38 pct. for de økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen. 20 pct. af de økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen svarer samtidig, at de ikke har kendskab til den aktuelle konteringspraksis, mens 73 pct. konterer udgifter til personlige assistance på konto 056891-1-007 (personlig assistance for borgere i erhverv) og 056891-1008 (personlig assistance for borgere i uddannelse).

Få har en økonomiinstruks

43 pct. af kommunerne har *ikke* en økonomiinstruks eller de økonomiansvarlige/regnskabsmedarbejdere ved ikke, om de har en instruks til økonomifunktionen. Det kan være en indikation af, at der i visse tilfælde er tvivel om de administrative arbejdsgange ifm. brugen af personlig assistance.

Figur 19: Handlinger forbundet med udbetalingen ift. at sikre sammenhæng mellem bevilling og udbetalingsanmodning



Kilde: Survey økonomi-/regnskabsansvarlige for brugen af personlig assistance, 2019
N = 59

Praksis ved ændringer

Når de økonomi-/regnskabsansvarlige for brugen af personlig assistance skal sikre sammenhæng mellem bevilling og udbetalingsanmodning ift. udbetalingen af personlig assistance, undersøger 46 pct. bevillingen aktivt og betaler dernæst udbetalingsanmodning, mens 30 pct. sender udbetalingen til orientering til sagsbehandler, som er ansvarlig for bevillingen jf. ovenstående figur.

4.4: Kvaliteten af registreringspraksis

STAR har indledt en proces for at forbedre kvaliteten af registerdata i DFDG. I det følgende gives en analyse af om registerdata i 2018 stemmer overens med kommunens egne registreringer. Analysen foretages med henblik på at danne et billede af kvaliteten af registreringspraksis samt eventuelle områder, hvor der er forbedringspotentiale.

Værdikæden

Registerdata dannes med udgangspunkt i de indberetninger, som DFDG modtager fra de kommunale fagsystemer. Værdikæden i generering af data består groft sagt af tre led, som illustreres i det følgende:

Figur 20: Værdikæden for dannelsen af registerdata



Eventuelle fejlkilder, der påvirker datakvaliteten, kan således enten opstå i den kommunale registreringspraksis eller i fagsystemets oversættelse og levering af data. DFDG er 'blot' en datamodel, der henter og samler de data, som fagsystemerne leverer.

Kvaliteten af registreringer

For at vurdere om kommunernes egne registreringer stemmer overens med registerdata har evaluator gennem survey spurgt nøglepersonerne om antal bevillinger og genbevillinger af personlig assistance i 2018. Resultatet heraf er sammenlignet med registerdata fra DFDG på kommuneniveau. For at komme et skridt



nærmere ift. hvor i værdikæden eventuelle fejlkilder er opstået, er differencerne krydset med det fagsystem, som det enkelte jobcenter anvender (Fasit eller Momentum).

I 2018 var der fortsat en betydelig grad af uoverensstemmelse mellem kommunernes egen registreringer og registerdata. Samtidig viser analysen, at der er forskel i tyngden af differencen de to fagsystemer imellem. Den gennemsnitlige difference i antal sager er 27 for jobcentre, der anvender Fasit, og 42 for jobcentre, der anvender Momentum. Ser man nærmere på "datas vej gennem de to fagsystemer", så er der forskel på, hvordan fagsystemerne "mapper" data, dvs., hvordan fagsystemet oversætter data til de typevalg, som DFDG beder om.

Fasits arbejds-gang

Brugerfladen i Schultz Fasit anvender samme typevalg, som indberettes til DFDG. Det vil sige, at der mappes 1:1. De kategorier, som DFDG beder om, er de samme kategorier, som sagsbehandlerne præsenteres for. Det betyder, at Schultz Fasit ikke oversætter data, men sender data direkte videre til DFDG. Når der oprettes et tilbud om personlig assistance i Fasit vælges målgruppen "beskæftigede". Herefter oprettes en placering i tilbudskategorien "Personlig assistance". Sagsbehandlerne oplever, at der kun er én måde at registre på, hvilket må formodes at styrke datakvaliteten. Historisk er der dog en fejlkilde, idet sagsbehandlerne tidligere har været nødsaget til at huske at trykke "publicer" for, at data slog igennem til DFDG. Denne fejlkilde er afhjulpet ved at fjerne "gem-knappen", så sagsbehandlerne nu automatisk trykker publicer for at gemme. Ændringen blev publiceret i marts 2019, hvilket betyder, at fejlkilden optræder i data for 2018.

Momentums arbejds-gang

Momentum er først og fremmest bygget op om kategorier og typevalg, der skal give mening for sagsbehandlerne i den daglige drift. Når en sag oprettes, vælges først målgruppe efter beskæftigelsesloven. Ved tilbud om personlig assistance til en person i ordinær ansættelse oprettes en fiktiv målgruppe, oftest 2.10 (ledige uden ydelse), som efterfølgende fjernes igen. Ved oprettelse af tilbud vælges mellem tre typer af tilbud:

- > Uddannestilbud
- > Støttetilbud
- > Jobtilbud

Som oftest registreres personlig assistance som støttetilbud. Er modtageren en person, der f.eks. tilbydes fleksjob samtidig, kan det registreres som jobtilbud. Registreringspraksis varierer, og det opleves ikke entydigt, hvordan der skal registreres. Når Momentum indberetter til DFDG er der ved kodning truffet valg om, hvordan oplysningerne mappes, eller med andre ord, hvordan data oversættes til DFDG's typevalg.

Regneark

Sagsbehandlernes umiddelbare motivationen for at registrere er, at de skal sikre, at kommunen selv ved, hvilken bevilling, der er givet. F.eks. kan udbetalingen anvende registreringen til at tjekke om en anmodning om refusion ligger indenfor rammen af bevillingen. Når udbetalingen tjekker det, er det underordnet, hvor bevillingen er registreret. I mindre kommuner forekommer det, at bevillingerne samles i regneark, som sendes på mail til udbetalingen, idet det i den daglige drift ikke opleves som afgørende, om det er registeret i fagsystemet. 5 pct. af nøglepersonerne anfører, at dette er deres praksis, mens 42 pct. sender en mail til økonomifunktionen. 42 pct. anvender alene deres fagsystem, mens 6 pct. bruger fagsystemet i kombination med en mail. At fagsystemet slet ikke anvendes, kan således også være en fejlkilde.

Fælles praksis

92 pct. af kommunerne angiver i surveyen til nøglepersonerne, at de har fælles praksis for registrering af personlig assistance.

Økonomiske nøgletal

Udgifter til ordningen med personlig assistance håndteres ikke i fagsystemet, men i økonomisystemer, hvor der konteres på konto 5.68.91-1-007 og 5.68.91-1-008. Kommunerne vurderer, at kontoplanen er retvisende for udgifterne anvendt til personlig assistance.

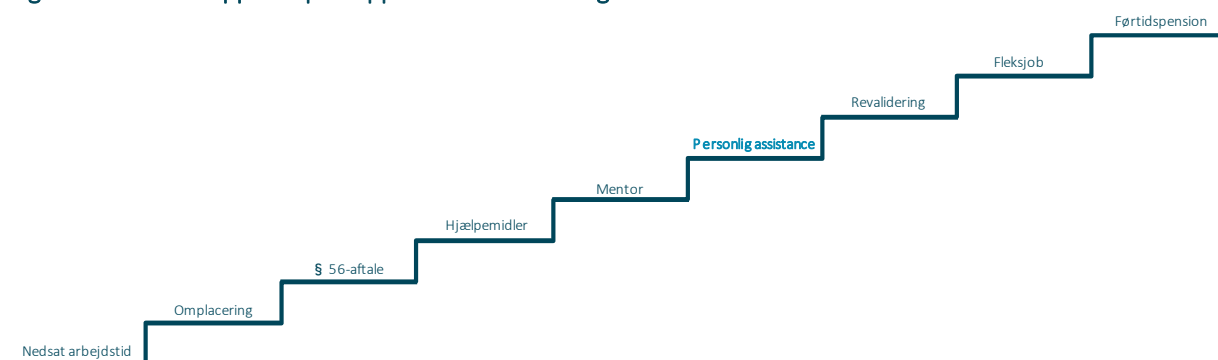
Konklusionen er, at der også for 2018 er betydelige uoverensstemmelser mellem kommunernes egne registreringer og registerdata (DFDG). Analysen indikerer samtidig, at Fasit har udviklet en mere hensigtsmæssig model for indberetning til DFDG sammenlignet med Momentum.

4.5: Samspil med andre ordninger

Det fremgår af interview på alle niveauer, at der er mange ordninger, som har et samspil med personlig assistance. I dette afsnit afdækker evaluatoren ordningen om personlig assistances samspil med andre ordninger. Indledningsvis rangeres de forskellige ordninger. Derefter afdækkes samspillet med hjælpemidler og fleksjob, for til sidst at se på samspillet mellem personlig assistance og andre ordninger på beskæftigelses- og socialområdet.

Rangering Casekommunerne fremhæver, at personlig assistance er en af de ordninger, som de kan anvende, der mindst indgribende.

Figur 21: Indsatstrappen – princippet om mindste indgriben



Det fremgår af interview med nøglepersonerne, at 'ordninger' ses som en indsatstrappe, hvor ordningen er mere indgribende for hvert trin vi bevæger os op ad indsatstrappen, som også illustreret i figur 20. Det skal dog i den sammenhæng bemærkes, at princippet om mindste indgriben alene kan anvendes i sager om anvendelse af magt eller tvang jf. *Ankestyrelsens principafgørelse 51-18 om midlertidigt botilbud - mindre indgribende foranstaltninger – kompensationsprincip*. Heraf fremgår det, at kommunen skal sørge for, at sagen er tilstrækkelig oplyst til, at kommunen kan foretage en konkret og individuel vurdering af borgerens behov for hjælp og støtte som følge af borgerens funktionsnedsættelse. Kommunen kan ikke undlade at oplyse sagen og undlade at vurdere, hvilket behov for hjælp og støtte, borgeren har behov for, under henvisning til et princip om mindsteindgreb, da kommunen skal sørge for, at borgeren bliver kompenseret for følgerne af den nedsatte funktionsevne.

I det tilfælde, hvor borger har en varig nedsat funktionsevnenedsættelse, vil det derfor ikke være korrekt at tale om omplacering, da borger kan være berettiget til personlig assistance. 4 ud af 15 nøglepersoner i casekommunerne nævner, at muligheden for omplacering italesættes, før de bevilger personlig assistance. Omplacering skal her forstås som omplacering til et nyt job/nye arbejdsfunktioner inden for den pågældende virksomhed eller i en ny virksomhed.

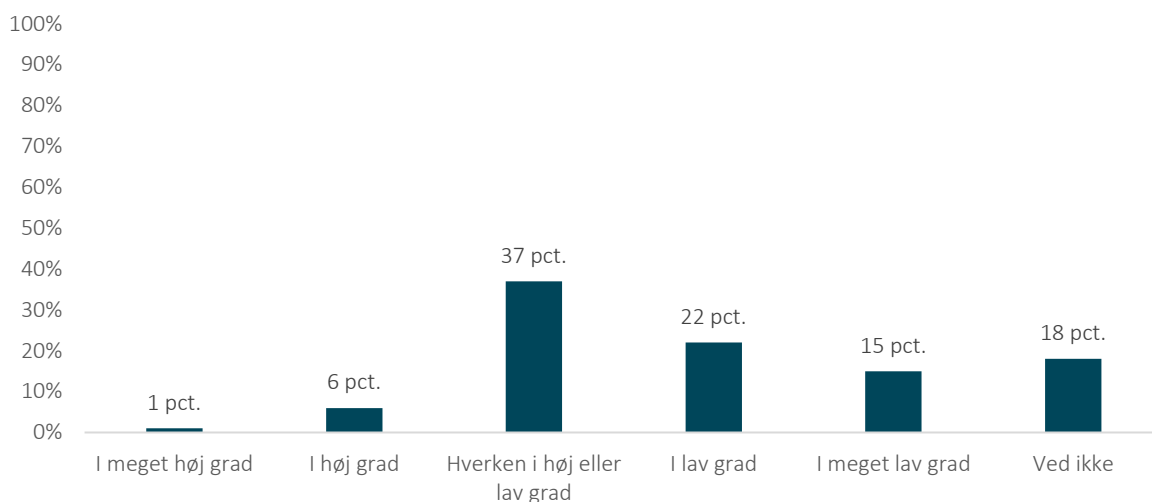
Der er variation i, hvilke ordninger, og til dels også rangeringen af dem, som kommunerne fremhæver. Ovenstående indsatstrappe er derfor en illustration, som samler kommunernes nævnte ordninger og rangering i én model.

4.5.1: Hjælpemidler

Figur 22 gengiver nøglepersonernes vurdering af, i hvilken grad hjælpemidler har medført et fald i brugen af personlig assistance. 7 pct. angiver, at hjælpemidler i 'meget høj grad' eller i 'høj grad' har medført et fald, mens det ikke er tilfældet for de resterende besvarelser. Hovedparten (37 pct.) vurderer, at hjælpemidler hverken har en positiv eller negativ indvirkning på brugen af ordningen om personlig assistance.



Figur 22: I hvilken grad har hjælpemidler medført et fald i brugen af personlig assistance?



Kilde: Survey nøglepersoner, 2019.
N: 77

Herudover fremgår det af sagsgennemgangen, at 11 pct. modtager hjælpemidler samtidig med personlig assistance. På landsplan er der, som beskrevet i kapitel 3, registreret 568 sager, hvor der parallelt med personlig assistance er bevilget et hjælpemiddel. Det svarer til 7 pct. af sagerne, hvilket afviger med 4 pct.-point ift. resultatet af sagsgennemgangen.

Fokus på hjælpemidler

Det fremgår af interview med jobcenterchefer i to kommuner, med faglige koordinators og ledere i otte kommuner samt med nøglepersoner i 11 kommuner, at brugen af hjælpemidler *ikke* er et udslag af manglende fokus på området. Gennemgående i interviewrækken er det forståelsen, at hjælpemidler foretrækkes frem for personlig assistance, da det i endnu højere grad gør borger selvhjulpne. Derudover er der det økonomiske perspektiv, som både på chefniveau og blandt nøglepersonerne taler for en engangsinvestering – som hjælpemidler – frem for en løbende udgift til personlig assistance. Der er dog ikke tale om et enten/eller perspektiv. Som det også fremgår af rapportens business cases kan hjælpemidler i flere tilfælde være en medvirkende årsag til, at omfanget af personlig assistance kan reduceres til glæde for både borger og kommuneøkonomien.

Opdatering ift. udvikling af hjælpemidler

En af de udfordringer, som nøglepersonerne fremhæver, er dog, at det er svært at holde sig opdateret på den teknologiske udvikling inden for hjælpemidler, da det ofte både er branchespecifikt og præget af relativt høj udviklingshastighed. Det fremgår af interview med de faglige koordinators og ledere, at kommunerne har vanskeligt ved at holde sig opdateret på hjælpemidler. De hyppigste måder, hvorpå kommunerne forsøger at holde sig opdaterede, er gennem:

- › Andre aktører med viden om teknologi og hjælpemidler – f.eks. kommunernes ergoterapeuter, som forestår arbejdspladsvurderinger og sælgere af hjælpemidler
- › Kurser og messer
- › ERFA-netværk for nøglepersonerne
- › De konkrete borgere og virksomheder, der selv henvender sig med viden

4.5.2: Fleksjob

Som beskrevet i kapitel 3 er 30 pct. i målgruppen for personlig assistance bevilget et fleksjob. I den sammenhæng er der flere af casekommunerne, der fremhæver en række udfordringer ift. snitfladerne mellem de to ordninger. Det drejer sig om en oplevet risiko for dobbeltkompensation, samt at personlig assistance kan anvendes som et forhandlingsgreb ifm. etablering af fleksjob.



Dobbelt-kompensation?

Overvejelserne, om hvorvidt brugen af personlig assistance i kombination med fleksjob er dobbeltkompensation, er et gennemgående emne i interview med både ledere, faglige koordinatore, nøglepersoner og sagsbehandlere. Jf. *Bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv mv., kapitel 3, §11* er der mulighed for at bevilge mentor eller personlig assistance i forbindelse med fleksjobbet, hvis det kan fremme, at personen kommer ind på eller fastholdes på arbejdsmarkedet. I disse situationer vil der således ikke være tale om dobbeltkompensation, men som en af nøglepersonerne fremhæver, handler det om at skelne mellem arbejdsopgaverne og personen:

“Når man ansættes i fleksjob, så beregnes intensiteten ud fra, hvad arbejdsgiver skal stå på mål for, herunder fx en medarbejders behov for at hvile sig. Ordningen med personlig assistance er knyttet til personen. Men det er selvfølgelig ikke nemt at lave denne skelnen.” (Kilde: Nøgleperson)

Problemstillingen her er borgerens retssikkerhed. Der er som beskrevet ikke tale om dobbeltkompensation, når borger modtager personlig assistance og samtidig er visiteret til et fleksjob, men hvis dette er oplevelsen i enkelte kommuner, så er der en risiko for, at det ikke er alle i målgruppen for personlig assistance, der rent faktisk modtager denne hjælp.

Forhandling?

Det fremgår desuden af interview på alle fire niveauer i casekommunerne, at personlige assistance kan være et forhandlingsgreb ifm. etablering af fleksjob:

“Der er sket noget i 2013 ifm. førtidspensions- og fleksjobreformen. Jeg taler også med andre jobcentre, der oplever, at vi bruger mange flere ressourcer på at fastholde i fleksjob, fordi målgruppen kræver en mere rummelig arbejdsplads. Og her kan personlig assistance være et forhandlingsgreb, fordi det er penge lige ned i lommen på arbejdsgiver, og så er det jo ikke så svært at være virksomhedskonsulent. Samtidig måler vi jo typisk på antal fleksjob, der bliver etableret. Det kan jo give den enkelte virksomhedskonsulent et incitament til at bruge personlig assistance som et forhandlingsgreb. Sådan har det været tidligere her i huset, men efter at bevillingskompetence er lagt hos nøglepersonerne, er det blevet stoppet.” (Kilde: Teamleder)

“Vi må ikke kigge på økonomien, det kun er arbejdsopgaven. Men vi kan bare se, at der er noget økonomisk tænkning i det her fra arbejdsgivers side. Og selvfølgelig også kollegaer, da det er nemmere at få ansat en borger, hvis man kan skubbe nogle penge efter dem.” (Kilde: Nøgleperson)

Som også beskrevet i ovenstående citat, så er det oplevelsen blandt casekommunerne, at personlig assistance tidligere kan være blevet brugt som et forhandlingsgreb ifm. etablering af fleksjob, men siden indførelsen af nøglepersonsordningen og en øget centralisering af bevillingskompetence, er det vurderingen, at dette scenarie ikke længere er gennemgående.

4.5.3: Andre ordninger

Mentor

Den personlige assistent assisterer ved de arbejdsfunktioner, som personen med funktionsnedsættelsen ikke selv kan klare. Personlig assistance er derfor en ordning, der har sin funktion, når personen er på job eller i uddannelse. Modsat personlig assistance er hensigten med mentorordningen at løse en overgangssituation. Mentorstøtte bevilges mhp., at en person opnår eller fastholder beskæftigelse mm. Dertil er målgruppen for mentorstøtte langt bredere, fordi alle personer, der er omfattet af beskæftigelsesindsatsloven samt personer i beskæftigelse og uddannelse, er omfattet af ordningen. Som beskrevet i kapitel 3 er der i 3 pct. af sagerne om personlig assistance bevilget en mentor (2018-tal).

Enkelte nøglepersoner beskriver, at de kan bruge mentor i en opstartsfasen til vurdering af det faktiske behov for støtte. Ved varigt behov for støtte overgår man til personlig assistance. Dette sker ud fra princippet om mindste indgriben.



§56-58a-aftale

10 pct., svarende til 607 borgere på landsplan, har på et tidspunkt fået en §56-58a-aftale i kombination med personlig assistance. Det er isoleret set den ordning, der er mest udbredt i samspil med ordningen om brugen af personlig assistance.

§56-58a-aftalen er en mulighed for arbejdsgiver (§56 i Lov om sygedagpenge) og selvstændige (§58a i Lov om sygedagpenge) til at få refunderet udgiften til sygedagpenge, når en medarbejder på grund af en kronisk eller langvarig lidelse har en væsentligt forøget fraværskisiko. Normalt udbetaler arbejdsgivere sygedagpenge eller løn under sygdom i medarbejderes første 30 fraværskdage af ethvert sygefravær. Selvstændige erhvervsdrivende er først berettiget til sygedagpenge fra kommunen efter 2 ugers sygefravær, medmindre de har tegnet en frivillig forsikring. Aftalen skal godkendes i jobcenteret og forudsætter en lægelig vurdering af, at lidelsen vil medføre mindst 10 fraværskdage på et år.

Serviceovens ordninger

I 61 tilfælde (0,8 ct.) har der været samtidig bevilling af personlig assistance og en ydelse efter Serviceloven (jf. kapitel 3). Det er overlappene mellem serviceloven, særligt ift. hjælpemidler, som er det, casekommunerne fremhæver som relevant. I to interview fremhæver de, at det er sjældent, der er sager, hvor der både er en borgerstyret personlig assistent efter serviceloven og en personlig assistent efter lov om handicapkompenserende ordninger. I to interview fremhæver de, at det er svært, når de to typer af assistance er i brug på samme borger.

Ser man igen på principafgørelse 51-18 fra Ankestyrelsen, så skal borgere med nedsat funktionsevne tilbydes den ydelse, som bedst muligt kompenserer for følgerne, fordi de har ret til at leve et liv på lige fod med andre. Kompensationsprincippet indgår i de regler i serviceloven, der har et handicapkompenserende sigte. Det er f.eks. regler om merudgifter, bostøtte og hjælpemidler, der således skal vurderes i samspil med brugen af personlig assistance ift., hvad der udgør en mindst mulig indgribende indsats. Som det fremgår af analysen, er det kun i begrænset omfang tale om, at parallelindsatser iværksættes sammen med personlig assistance.

4.6: Delkonklusion

Ordning med begrænset ledelsesmæssigt fokus

Strategi og organisering: Personlig assistance har ikke den store strategiske opmærksomhed i kommunerne

Personlig assistance er en handicapkompenserende ordning, der i vid udstrækning ikke får et særskilt strategisk fokus i kommunerne, men først og fremmest opfattes som en ordning og et redskab blandt flere andre. Samtidig oplever kommunerne ikke nødvendigvis, at udgiften til personlig assistance er styrbar. Det skal ses i sammenhæng med, at det strategiske fokus på og prioriteringen af opfølgning på bevillinger varierer meget på tværs af kommuner. Ca. en tredjedel af casekommunerne tilkendegiver, at de har sat øget fokus på opfølgning på bevillingerne.

Med blik for hvilke målgrupper, der primært får bevilliget personlig assistance (selvforsørgende) og organiseringen af nøglepersonsordningen, hvor ca. halvdelen er forankret i sygedagpengeafdelingen, så er der en tendens til, at kommunerne fortrinsvis bruger ordningen ifm. fastholdelse af borgere i job. Endelig viser sagsgengangen, at 87 pct. af sagerne er bevilget til fastholdelse, mens 13 pct. er bevilget til nyansættelser.

Den faglige linje udstikkes af nøglepersonerne

Faglig ledelse og opfølgning: Overordnet administrationsgrundlag

Kommunernes administrationsgrundlag for personlig assistance vurderes at være på et overordnet niveau, men det honorerer de lovgivningsmæssige krav til administrationen af ordningen. Samtidig er bevillingen af ordningen en opgave, som forudsætter en høj grad af specialistviden, hvilket udfordrer lederne i forhold til at bedrive faglig ledelse, herunder at lægge den faglige linje for vurderinger forinden bevilling. Nøglepersonordningen er etableret af samme grund – nemlig for at sikre specialistviden i kommunerne, så både borgere og virksomheder får den rette rådgivning og støtte. I praksis bliver det dog ofte sådan, at nøglepersonerne i nogen grad selv må lægge den faglige linje og derfor også er meget afhængige af principafgørelserne fra Ankestyrelsen, fordi lovgivning og bekendtgørelse (ligesom det kommunale administrationsgrundlag) er af en overordnet karakter, som overlader høj grad af skøn til bevillingsgiver. Kommunerne fremhæver i den forbindelse, at det er vanskeligt at gennemskue konsistensen i principafgørelserne og dermed også i Ankestyrelsens



faglige linje. En femtedel af nøglepersonerne oplever, at den faglige linje ift. brugen af personlig assistance er uklar, og at der mangler en præcisering af, hvad der kan udlægges, og hvilke overvejelser man som medarbejder skal gøre sig ift. at foretage vurderinger.

Bevillingsprocessen består af fem trin

Bevillingsprocessen indeholder fem trin: 1) Første kontakt, 2) oplysning af sagen, 3) vurdering og fastsættelse af timer, 4) aføgelse og bevilling samt 5) opfølgning på bevilling og genbevilling.

Trin 1, *første kontaktpunkt*, initieres typisk af borger. Alternativt er det en sagsbehandler i jobcentret, der henvender sig til nøglepersonen ift. en borger, der evt. kan profitere af personlig assistance.

Udbredt anvendelse af STAR's dialogskema

Trin 2, *oplysning af sagen*, sker vha. af et virksomhedsbesøg eller en trepartssamtale mellem sagsbehandler, nøgleperson og borger. Her informeres borger og evt. virksomhed om mulighederne for personlig assistance og andre muligheder for at imødekomme skånehensyn som fx tekniske hjælpemidler. Nøglepersonen kortlægger borgers arbejdsopgaver og funktionsnedsættelse. Dette sker fortrinsvis via STAR's dialogskema. Sagerne om personlig assistance er tilstrækkeligt oplyste, fordi borgernes arbejdsopgaver er beskrevet, både ift. hvad borger selvstændig kan varetage, og hvad borger ikke kan varetage. Dertil er lidelsen lægeligt dokumenteret eller åbenbar.

Usikker forståelse af 'forenelighed'

Trin 3, *vurdering og fastsættelse af timer*, sker af nøglepersonen, der vurderer funktionsnedsættelsens varighed med udgangspunkt i lægelig dokumentation, mens funktionsnedsættelsens betydelighed vurderes i sammenhæng med borgeres arbejdsopgaver. Der er tvivl om begrebet 'forenelighed', dvs. forholdet mellem borgers funktionsnedsættelse og arbejdsfunktioner, og desuden kan der være usikkerhed om personkredsen for personlig assistance.

Brug for bedre belysning af forhold, der ligger til grund for personlig assistance

Trin 4, *aføgelse og bevilling*, er udfordret af, at det kan være vanskeligt at vurdere varigheden af en arbejdsopgave samt at gennemskue, om det er noget, som borgeren reelt har behov for personlig assistance til. Det udgør en særlig udfordring ift. selvstændige. I ca. to tredjedele af bevillingerne mangler der en beskrivelse af hvilke forhold, oplysninger og dokumentation, der ligger til grund for bevillingen, eller borgers funktionsnedsættelsens betydning for opgaveløsningen. Behovet for personlig assistance fremgår *ikke* i 80 pct. af bevillingerne. Det kan derfor være svært at følge op på sager med personlig assistance, hvor der ikke findes ét samlet overblik over bevillingens indhold og forhold, ligesom det er evaluators vurdering, at borgeren ikke altid er oplyst om, hvad personlig assistance er givet til og under hvilke betingelser.

Trin 5, *opfølgning på bevilling og genbevilling*, drejer sig om opfølgning på borgers forudsætninger for at få personlig assistance. Hovedparten af kommunerne har en procedure for genbevillinger, og de får fulgt op på sagerne. Genbevillingerne er i de fleste tilfælde tidsbegrænsede. Det drejer sig også om kommunens opfølgning på udbetalingerne, som i de fleste tilfælde foretages af økonomiafdelingen. Der er dog en indikation af tvivl om konteringspraksis og tilsynsansvaret. 77 pct. af nøglepersonerne er af den opfattelse, at det er økonomiafdelingen, der fører tilsyn med udbetalingsanmodningen, mens det tilsvarende tal er 38 pct. for de økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen. 20 pct. af de økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen har ikke kendskab til den aktuelle konteringspraksis, og der foreligger ingen økonomiinstrukts i 43 pct. af kommunerne.

Registerdata er usikre

Der er betydelige uoverensstemmelser mellem kommunernes egne registreringer og registerdata

Der er fortsat betydelige uoverensstemmelser mellem kommunernes egne registreringer og registerdata (DFDG). Analysen indikerer samtidig, at Fasit har udviklet en mere hensigtsmæssig model for indberetning til DFDG sammenlignet med Momentum, hvilket kan hænge sammen med, at brugerfladen i Fasit anvender samme typevalg, som indberettes til DFDG.



I mindre kommuner forekommer det, at bevillingerne samles i regneark, som sendes på mail til udbetalingen, fordi det i den daglige drift ikke opleves som afgørende, om det er registreret i fagsystemet. 5 pct. af nøglepersonerne anfører, at dette er deres praksis. Typisk håndteres denne arbejdsgang i fagsystemet og/eller via en mail til økonomifunktionen, hvor udgifter til ordningen med personlig assistance konteres på konto 5.68.91-1-007 og 5.68.91-1-1-008.

Komplekst og ressourcekrævende at holde sig opdateret på hjælpemidler

Samspil med andre ordninger: Hjælpemidler bruges i begrænset omfang – vanskeligt at holde sig opdateret på området

Ca. en tiendedel modtager hjælpemidler samtidig med personlig assistance. I afdækningen af behovet for personlig assistance, er der også fokus på afdækningen af behov for hjælpemidler. Alligevel vurderer godt en tredjedel af kommunerne, at hjælpemidler ikke har en indvirkning på brugen af ordningen om personlig assistance.

Det er vanskeligt for kommunerne at holde sig opdateret på udviklingen af hjælpemidler, da det er branchespecifikt og præget af en relativt høj udviklingshastighed.

Udover hjælpemidler er det typisk §56-aftalen, der anvendes i kombination med personlig assistance. Serviceloven anvendes kun i meget begrænset omfang i samspil med personlig assistance. Tilsvarende gør sig gældende for mentorordningen.

Misforståelse af dobbeltkompensation

Kombinationen af fleksjob og personlig assistance har givet udfordringer

Enkelte kommunerne arbejder efter et princip om ikke at ville dobbeltkompensere borgerne. Det betyder i praksis, at borgere, som har fået bevilget et fleksjob, ikke lokalt omfattes af ordningen med personlig assistance, fordi man vurderer, at de med fleksjobvisitationen bør være kompenseret for deres funktionsnedsættelse. Dette vurderer Marselisborg ikke som værende i tråd med lovgivningens intentioner (Kompensationsloven §5, stk. 3), og det kan potentielt medføre, at borgere, som reelt er i målgruppen for ordningen, ikke kommer i betragtning i disse kommuner.

Det er oplevelsen blandt casekommunerne, at personlig assistance tidligere kan være blevet brugt som et forhandlingsgreb ifm. etablering af fleksjob, men siden indførelsen af nøglepersonsordningen og en øget centralisering af bevillingskompetence, er det vurderingen, at dette scenarie ikke længere er gennemgående.



5: Drivere og barrierer i anvendelsen

Kvalitativt datagrundlag Formålet med delanalysen er at afdække, hvilke faktorer der understøtter og modvirker en hensigtsmæssig brug af personlig assistance. Hensigtsmæssig forstås som en anvendelse, der både er i overensstemmelse med lovens intentioner, og som opleves som udbytterig og formålstjenligt af brugerne. I det følgende beskrives drivere og barrierer for brugen af ordningen med personlig assistance langs hele opgavekæden. Lige fra den lovgivningsmæssige ramme over strategi og ledelse til selve driften, hvor både kommune- og brugerperspektivet belyses. Hvert trin i opgavekæden indledes med en opsamlende tabel, der i punktform beskriver de centrale drivere og barrierer.

Analysen baserer sig primært på kvalitative data fra individuelle interview med hhv. 10 borgere, virksomheder, personlige assistenter og sagsbehandlere.

5.1: Lovgivning

Drivere	Barrierer
<ul style="list-style-type: none">› Bevilling af personlig assistance er administrativt let.› Inkluderende lovgivning: Regler er ens på tværs af målgrupper.› Vide rammer for skøn virker befordrende.	<ul style="list-style-type: none">› Vide rammer for skøn (21 pct. af nøglepersonerne udtrykker usikkerhed om den faglige linje) kan også virke hæmmende.› Store krav til udbetaling fx i sammenligning til løn-tilskud.› Stort skøn kombineret med principafgørelser, som opleves modstridende.› Risiko for afslag selv om borger er i målgruppen, fordi nogle jobcentre ikke vil dobbeltkompensere (både visitere til fleksjob og bevilge personlig assistance).

5.1.1: Drivere

En ordning som er let at administrere

Generelt oplever nøglepersonerne, at personlig assistance er en nem ordning at administrere. Det skal ses i lyset af, at forudsætningen for at være i målgruppen for ordningen er en lægelig vurdering af, at der er tale om en betydelig og varig funktionsnedsættelse. Hertil kommer, at kompensationsbegrebet er nemt at arbejde med, fordi borgeren skal kompenseres, så vedkommendes muligheder for at varetage jobbet ligestilles med en borger uden funktionsnedsættelse. Det vil sige, at flertallet af nøglepersonerne ikke oplever, at der er unødigt bureaukrati forbundet med bevillingsprocessen, eller at lovgivningens intentioner er uklare. Derimod er muligheden for at foretage et skøn ud fra den konkrete sag et forhold, som vurderes højt af flertallet af de interviewede.

Der peges desuden på det forhold, at lovgivningen inkluderer samtlige målgrupper i LAB-loven og ikke sondrer mellem disse eller f.eks. opstiller varighedsbegrænsninger eller forudsætter ledighedsanciennitet, før end personlig assistance kan bevilges. Af samme grund udtrykker repræsentanter fra samtlige interviewede, at ordningen 'giver mening og virker i den forstand, at borgerne sikres en tilknytning til arbejdsmarkedet'.

27

²⁷ Ledere, faglige koordinatorer, nøglepersoner, borgere, virksomheder og personlige assistenter.



Endelig er det ikke en ordning, som lovmæssigt fordrer en stram styring i jobcentrene, hvilket kan fungere som en driver i den daglige praksis, hvor bevillingsprocesserne er båret frem af faglige skøn frem for lokal rammestyring.

5.1.2: Barrierer

Usikkerhed om principafgørelser

Kompensationsloven fordrer en høj grad af socialfagligt skøn i vurderingen af den enkelte i forhold til bevilgning og bevillingens omfang. Selv om dette skøn gennemgående vurderes positivt i kommunerne, er der samtidig en andel (21 pct.) af nøglepersonerne, som udtrykker frustration over, at den faglige linje i forhold til reglen om forenelighed er uklar. Når der ses på forholdet mellem lovgivning/bekendtgørelse og de principafgørelser, som Ankestyrelsen har offentliggjort, så er det ikke tydeligt for nøglepersonerne, hvordan funktionsnedsættelsen er foreneligt med borgerens erhverv. Det skaber usikkerhed i vurderingerne, og det kan medføre en uensartet bevillingspraksis, som potentielt udfordrer borgernes retssikkerhed. Det ses desuden i kommunernes egne administrationsgrundlag, at der ikke er udarbejdet egentlige vejledninger, som nøglepersonerne kan støtte sig til.

Besværlig udbetalingsproces

Interview med nøglepersoner, økonomiansvarlige og arbejdsgivere peger på, at i modsætning til løntilskudsordningen, så er udbetalingsprocessen i forbindelse med personlig assistance administrativt tung. Det skyldes, at det er arbejdsgiver, der skal anmode om udbetaling og medsende en opgørelse over anvendte timer det seneste kvartal. Det vil sige, at det ikke er en udbetalingsprocedure, som kan automatiseres, fordi størrelsen på udbetalingen potentielt kan variere fra kvartal til kvartal. I tillæg hertil skal ferie, arbejdsmarkeds- og pensionsbidrag iberegnes, hvilket komplicerer udbetalingen yderligere. Det er dog ikke et forhold, som vurderes at påvirke antallet af bevillinger.

Spørgsmål om retssikkerhed

Endelig har evalueringen afdækket, at enkelte kommunerne arbejder efter et princip om ikke at ville dobbeltkompensere borgerne. Det betyder i praksis, at borgere, som har fået bevilget et fleksjob, ikke lokalt omfattes af ordningen med personlig assistance, fordi man vurderer, at de med fleksjobvisitationen bør være kompenseret for deres funktionsnedsættelse. Dette vurderer Marselisborg ikke som værende i tråd med lovgivningens intentioner (Kompensationsloven §5, stk. 3), og det kan potentielt medføre, at borgere, som reelt er i målgruppen for ordningen, ikke kommer i betragtning i disse kommuner.

5.2: Strategi, ledelse og organisering af ordningen med personlig assistance

Drivere	Barrierer
<ul style="list-style-type: none">› Etablering af nøglepersonsordningen (specialister)› Faglig ledelse og prioritering af ordningen som 'løftestang'.› Udbredelse af kendskab til ordningen.› En af de få ordninger, der kan bruges til forebyggelse.› 'Screening' og opsporing af borgere i målgruppen.› Nøglepersonerne anvender ERFA-netværk til at styrke og ensrette den faglige linje.	<ul style="list-style-type: none">› Bevidst begrænset anvendelse.› Risiko for 'gatekeeperfunktion' (viden sidder på få hænder).› Organiseringen kan have betydning for brugen af personlig assistance (fx selvstændige og lønmodtagere fremfor kontanthjælp).› Bevillingskompetence – risiko hvis den er forankret hos virksomhedsservice, som ofte bliver målt på etablering af antal fleksjob.› Begrænset økonomisk opfølgning.



5.2.1: Drivere

Nøglepersoner øger kendskab og bidrager med specialistviden

Etableringen af nøglepersonordningen har ifølge interviews haft stor betydning for jobcentrenes fokus på og håndtering af beskæftigelsesindsatsen for borgere med handicap. Nøglepersonernes opgave er at sikre, at informationen fra Specialfunktionen bliver videreformidlet til medarbejderne i jobcentret. Nøglepersoner skal kontakte Specialfunktionen med spørgsmål omkring beskæftigelse for personer med handicap. De skal videreformidle spørgsmål omkring beskæftigelse for personer med handicap fra kolleger i jobcentret til Specialfunktionen, og de skal bidrage til at arbejdsfastholdelse og integration af personer med handicap bliver en prioriteret del af beskæftigelsesindsatsen i jobcentret. Nøglepersonerne besidder en unik viden om de handicapkompenserende ordninger og har i kraft af deres rolle et netværk blandt andre nøglepersoner (ERFA-netværk) og kendskab til hvor, og hvordan yderligere specialistviden kan indhentes. Således fungerer de ikke bare som specialister, de indtager også rollen som oplægsholdere for jobcentrenes teams, og de udbreder kendskab til personlig assistance specifikt og jobcentrenes tilbud generelt til virksomheder og handicaporganisationer.

Faglig ledelse

Evalueringen indikerer, at faglig ledelse og ledelsesmæssigt fokus på anvendelsen af ordningen også kan fungere som en driver. Ikke mindst fordi ledelsesfokus ofte prioriterer en systematisk formidling om ordningen til jobcentrets øvrige medarbejdere. Det skaber øget opmærksomhed omkring opsporing af borgere, der potentielt er i målgruppen for ordningen.

Desuden er der blandt de interviewede nøglepersoner flere, som tilkendegiver, at det ledelsesmæssige fokus i jobcentret har medført et øget fokus på screening af borgere, som potentielt kunne være i målgruppen for handicapkompenserende ordninger og herunder også personlig assistance.

Forebyggende perspektiv

Personlig assistance adskiller sig desuden fra øvrige ordninger på den måde, at den kan ansøges af beskæftigede borgere, som ikke ellers har en tilknytning til jobcentret, men er i risiko for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet grundet deres funktionsnedsættelse. Dette forebyggende forhold fremhæves af jobcentrets interviewpersoner som et særligt forhold ved ordningen, der i høj grad fungerer som en katalysator i den forstand, at personlig assistance ikke kun er initieret fra jobcentrets side.

ERFA-netværk

Møderne i ERFA-netværkene fremhæves af nøglepersoner som afgørende for vidensdeling og udbytterige ift. fortolkning af en dynamisk lovgivning med afsæt i konkrete sager. Halvdelen af nøglepersonerne giver selv udtryk for, at netværket er deres primære kilde til viden om både lovgivningspraksis og den teknologiske udvikling inden for hjælpemidler.

5.2.2: Barrierer

Begrænset udbredelse

Interviews med faglige koordinatore og nøglepersoner har henledt Marselisborgs opmærksomhed på, at nogle kommuner begrænser formidlingen af personlig assistance ud fra et økonomisk perspektiv, som retter sig mod det forhold, at det er en fast, løbende udgift, når den først er bevilget. Ordningen beskrives jf. et administrationsgrundlag som "en arbejdsgiverstyret ordning", hvilket også kan henføre til, at ordningen kun i begrænset omfang initieres fra jobcentrets side. Denne begrænsning af anvendelsen kommer særligt til udtryk ved, at vejledning om ordningen primært gives, hvis borger/virksomhed ansøger eller har spørgsmål om ordningen.

Udbredelsen af ordningen kan jf. de foregående afsnit både fungere som driver og som barriere. I interviews har ledelsesrepræsentanter selv peget på, at de er helt afhængige af deres nøglepersoner og den viden, de besidder. Lederne peger dermed også på den risiko, der er forbundet med, at vigtig specialviden er samlet på 1-2 personer, hvilket er sårbart ved sygdom, barsel og jobskifte.

Organiseringen af nøglepersonfunktionen kan have betydning for det fokus, der lægges ned over anvendelsen af personlig assistance. Evalueringen indikerer, at organisering og fokus er intent forbundet og



forstærker hinanden. Hvis ledelsen forudsætter, at ordningen skal anvendes til fastholdelse, vil nøglefunktionen ofte blive forankret i sygedagpengeafdelingen, hvor dette fokus har tendens til at blive forstærket, ligesom jobcentrets øvrige afdelinger er mindre tilbøjelige til at bringe ordningen i spil for andre målgrupper.

Ikke optimalt udnyttet

Evalueringen viser desuden, at der generelt ikke er strategiske overvejelser forbundet med målretning af anvendelsen af personlig assistance til en bredere målgruppe og med et bredere arbejdsmarkedsperspektiv. Ordningen bliver således primært brugt til fastholdelse af borgere, som er beskæftiget (anvendes forebyggende) eller sygemeldt fra beskæftigelse.

I de kommuner, hvor samspillet mellem kontanthjælp og personlig assistance italesættes, påpeger de, at personlig assistance typisk ikke anvendes til målgruppen, fordi funktionsnedsættelsen sjældent er afklaret.

Det er Marselisborgs vurdering, at der er et potentiale for i langt højere grad at investere i at anvende personlig assistance til 'løfte' ledige borgere ind på arbejdsmarkedet. Det gælder særligt gruppen af kontanthjælpsmodtagere og/eller ressourceforløbsmodtagere.

Risici ved forankring i virksomhedsteamet

Erfaringen viser, jf. interviews med ledere og faglige koordinatore, at hvis bevillingskompetencen til personlig assistance forankres i virksomhedsteamet, kan det få den afledte konsekvens, at ordningen bruges som forhandlingsgreb. Det skal ses i lyset af, at virksomhedskonsulenter ofte bliver målt på antal etablerede fleksjob, hvorfor ordningen med personlig assistance i nogle tilfælde 'lægges til aftalen' som en form for virksomhedsstøtte, hvilket ikke er i henhold til lovgivningens intention, selv om det kan virke i forhold til at få etableret fleksjobbet.

Endelig peger evalueringen på, at den økonomiske opfølgning på udbetalingsanmodningerne varierer fra kommune til kommune, hvilket ikke udgør en barriere for anvendelsen af ordningen, men rejser en opmærksomhed på, om der er bevillinger, som reelt burde være lukket.

5.3: Udmøntning af lovgivningens hensigter i driften

Drivere	Barrierer
<ul style="list-style-type: none"> › Fælles støtteredskaber, herunder dialogskemaet, som giver fælles metodisk tilgang, og skaber gennemsigtighed for alle parter. › Virksomhedsbesøg forud for bevilling af personlig assistance og ifm. Genbevilling. › Høj faglighed. › Fast kontaktperson som kender borger og virksomhed, og som gør det overskueligt for borger og virksomhed at tage kontakt til jobcentret (fra 360 graders interview). 	<ul style="list-style-type: none"> › 1/3 af medarbejderne er <i>ikke</i> klædt fagligt på til at rådgive om lovens muligheder. › Når der ikke gennemføres virksomhedsbesøg ifm. bevillingsprocessen – særlig udfordring ift. gruppen af selvstændige. › Det er udfordrende at være opdateret på den teknologiske udvikling og deraf også aktuelle hjælpemidler (arbejds miljøloven). › Udfordret samarbejde med socialområdet.

5.3.1: Drivere

Specialfunktionen Job og Handicaps støtteredskaber fungerer jf. interviews rigtig godt i bevillingsprocessen. De understøtter både dialogen om arbejdsopgaver og støttebehov, og de sikrer samtidig, at sagen oplyses korrekt, hvis samtlige felter i skemaerne (ansøgningsskema, dialogskema og udbetalingsanmodning) er udfyldt fyldestgørende.

Virksomhedsbesøg skærper

Hertil kommer, at flertallet af nøglepersonerne anfører, at virksomhedsbesøg kan skærpe vurderingen af ansøgningen, fordi nøglepersonen får et langt bedre indblik i opgaveløsningens karakter ved at se omgivelserne og jobfunktionerne, som borger selv skal udføre, kan udføre med støtte og ikke kan udføre. Derudover



vurderingen

er det også ved besøg på arbejdspladsen, at nøglepersonen får tilstrækkelig viden om virksomheden til at kunne udfordre ansøgningen og vurdere det faktiske behov for støtte. F.eks. ved at pege på omfordeling af arbejdsopgaver kollegerne imellem eller at arbejdsgiver - jf. arbejdsmiljøloven - forventes at investere i hjælpemidler, som også kan understøtte ansøger.

360 graders interviews har peget på, at det er en driver for en smidig proces, at der er tilknyttet en fast kontaktperson, som kender både borger og virksomhed. Det letter kontakten og sikrer kontinuitet ved opfølgning på bevillingen.

Faglighed og viden om hjælpemidler som alternativ

Endelig peges der i interview på, at det er en forudsætning for anvendelsen af ordningen, at bevillingskompetencen ligger hos medarbejdere med en høj faglighed, hvilket henleder opmærksomheden på, at løbende kompetenceudvikling ligeledes bør have ledelsens prioritering. Ikke mindst fordi evalueringen også har vist, at nøglepersonerne har meget vanskeligt ved at holde sig opdateret på denne udvikling og derfor ikke altid har mulighed for at pege på alternativer til personlig assistance.

5.3.2: Barrierer

Kompetencegab

Den specialistviden, som nøglepersonerne besidder og videreformidler, forankres kun i nogen grad blandt jobcentrets øvrige medarbejdere. Det vurderer nøglepersonerne i den landsdækkende survey, hvor de angiver, at 33 pct. af deres kollegaer ikke er fagligt klædt på til at rådgive om lovens muligheder. Det kan medføre, at borgerne ikke rådgives tilstrækkeligt, eller at nøglepersonerne oplever at 'sande til' i henvisninger af borgere fra kollegaer, som er i tvivl om, hvorvidt borgeren er i målgruppen for nøglepersonens tilbudsvifte.

Informationsasymmetri

På samme måde som virksomhedsbesøg virker befordrende for korrekt og dækkende støtte til borger, er fraværet heraf en udfordring. Af ressourcemæssige årsager er det ifølge jobcentre ikke muligt at gennemføre virksomhedsbesøg forud for enhver bevilling, hvilket skaber en informationsasymmetri mellem ansøger og bevilligende myndighed. Særligt ift. ansøgere, der er selvstændig erhvervsdrivende, kan det være vanskeligt for nøglepersonerne at gennemskue hvilke konkrete arbejdsopgaver, der skal udføres, og hvilke der søges støtte til.

Snitflade til socialområdet

Snitfladen mellem Kompensationsloven, LAB-loven og Serviceloven fremhæves af både jobcenterchefer, faglige koordinatore og nøglepersoner som en tilbagevendende problemstilling. Snitfladen betyder, at der i praksis opstår tvist om, hvilken konto der skal bevilges støtte fra. Disse situationer kan opstå, når den personlige assistent f.eks. skal kombineres med BPA (Borgerstyret Personlige Assistance), som bevilges under Serviceloven. BPA retter sig mod personlig hjælp og pleje samt støtte til løsning af nødvendige praktiske opgaver i hjemmet i mere end 20 timer ugentligt.²⁸ Det bliver i praksis vanskeligt at præcisere et skarpt skel, hvis der f.eks. er tale om en selvstændig med firma på egen adresse.

"Den klassiske historie om, at borgeren skal bruge to par støttestrømper. Og så skal 'Arbejdsmarked' bevilge det ene, og 'Handicap' det andet. For det ene par er til arbejdsbrug, den andet til privat. Det er Serviceloven. Hvornår er det privatliv, og hvor er grænsen til arbejdsmarkedet? Hvor er det kompensation om handicap, hvor er det serviceloven? Vi bliver bedre til, at vi i kommunerne siger, så bruger vi kun i den ene kasse. Så må det være dem, der havde sagen først." [...] "Vi kender jo også diskussion fra mentor kontra støtte-kontaktperson efter servicelovens rammer. Der bliver vi også bedre til i kommunerne at sige, så afgørende er det ikke, om det lige er dit eller mit budget." (Kilde: Jobcenterchef)

Problemstillingen fremhæves at være ventetiden, mens afklaringen om bevillingernes fordeling foregår. Det kan være med til at trække sagsbehandlingen i langdrag og bringe borgers ansættelse i fare.

²⁸ Serviceloven §95, stk. 2.



5.4: Borgernes oplevelse

Drivere	Barrierer
<ul style="list-style-type: none">› Det giver borger udsigt til at beholde sit arbejde og udskyde nedslidning.› Borger har mulighed for at varetage enge arbejdsopgaver.› 'Team-spirit' med klare roller, så borger ikke hele tiden skal bede om hjælp, men assistance indarbejdes som rutine.› Samarbejdet med jobcentret oplever borgerne som godt.	<ul style="list-style-type: none">› Manglende forståelse hos kollegaerne, der giver grobund for følelsen af eksklusion fra fællesskabet› Ordningen er administrativt tung.

5.4.1: Drivere

Nedenstående figur gengiver og sammenfatter borgernes oplevede udbytte af ordningen med personlig assistance.

Figur 23: Borgernes oplevelse af udbytte af ordningen



Kilde: 360 graders interview

Ønsket om et normalt liv med job

Af 360 graders interviewene fremgår det, at borgerne entydigt er drevet af at ville beholde en plads på arbejdsmarkedet. Borgerne fortæller, hvordan de har været bekymrede for fremtiden, og hvordan ordningen gør, at de kan opretholde et normalt liv med et arbejde, og at det samlet set betyder meget for deres livskvalitet.



Ligeværd Borgerne beskriver også i 360 graders interview, at de er optaget af gerne at ville løfte deres egen del af arbejdsopgaverne, da de ikke vil lægge kollegerne til last.

Ros til jobcentrene Borgerne er glade for samarbejdet med jobcentret. Jobcentret opleves ikke som et system, men er kendetegnet ved at være personificeret ved nøglepersonen og den relation, der er etableret her.

5.4.2: Barrierer

Tung administration Enkelte borgere nævner, at ordningen er administrativ tung, fordi man skal tælle faktiske timer anvendt til personlig assistance. Den administrative byrde nævnes oftest, hvor bevillingen er relativt ny, og hvor de enten endnu ikke har søgt refusion eller kun har gjort det få gange. Ved længere tids erfaring med ordningen fortæller de, at de har udviklet et system og rutine til at tælle og administrere, så det ikke længere fylder så meget.

5.5: Arbejdsgivers oplevelse

Drivere	Barrierer
<ul style="list-style-type: none"> › Arbejdsgiver har mulighed for at fastholde kompetencer og udvise socialt ansvar overfor medarbejdere, som har været ansat i mange år. › Arbejdsgiver oplever accept af personlig assistance ved en længerevarende kollega. › Oplever samarbejdet med jobcentret som godt. 	<ul style="list-style-type: none"> › Selvstændige har svært ved at finde en egnet personlig assistent, og det kan være svært at finansiere i opstartsfasen. › Når arbejdsopgaverne skal udføres på forskellige lokationer. › Ordningen er administrativt tung.

5.5.1: Drivere

Socialt ansvarlig virksomhed Det fremgår af 360 interview, at mange års anciennitet betyder noget for arbejdsgivernes velvilje til at finde løsninger. Særligt når det er en skattet medarbejder, er arbejdsgiverne optaget af at tage et socialt ansvar. For arbejdsgiverne handler det både om det menneskelige og om kompetencerne. Er der oparbejdet mange års anciennitet og erfaring, har arbejdsgiverne også øje for værdien af fastholdelse. Samtidig betones vigtigheden af, at borgeren udviser engagement og selv tager medansvar for at finde løsninger og koordinere med kommunen.

Accept fra kolleger Arbejdsgiverne oplever, at kollegerne har nemmere ved at acceptere ordningen med personlige assistance, hvis borgeren har været ansat på arbejdspladsen flere år.

Ros til jobcentrene Arbejdsgiverne synes, at samarbejdet med jobcentret fungerer godt, fordi deres medarbejder holder dem orienteret om aftalerne med kommunen.

5.5.2: Barrierer

Selvstændiges udfordring For selvstændige enkeltmandsvirksomheder gælder en særlig udfordring for at få ordningen til at fungere. Det handler om, at den selvstændige selv skal finde den personlige assistent. I enkeltmandsvirksomheder er der ikke en kollega, hvorfor den selvstændige eksternt skal ansætte assistenten. Det er ofte vanskeligt for en selvstændig at rekruttere en egnet assistent til et job på f.eks. 5-10 timer om ugen. Her nævnes ordningen med fleksjob, som en mulighed for at besætte småjobs. Herudover kan det være vanskeligt at finansiere den personlig assistent indtil den selvstændige har modtaget refusion.

Forskellige lokationer I brancher, hvor borger skal løfte sine arbejdsopgaver på forskellige lokationer (f.eks. SOSU-assistent), er det en udfordring, hvis støttebehovet er begrænset men samtidig en afgørende forudsætning for, at borger kan løse arbejdsopgaven. Det stiller store krav til logistikken i de situationer, hvor den personlige assistent,



skal transportere sig mellem flere forskellige lokationer, mens det samlede timetal begrænser sig til få timer. Støtten er dermed forbundet med store transaktionsomkostninger, der kan være svære at få til at balancere økonomisk for arbejdsgiver.

Tung administration

Enkelte arbejdsgivere nævner i 360-graders-interviewene, at ordningen er administrativ tung, fordi man skal tælle faktiske timer anvendt til personlig assistance. Den administrative byrde nævnes oftest af brugere, hvor bevillingen er relativt ny, og hvor de enten endnu ikke har søgt refusion eller kun har gjort det få gange. Brugere, der har længere erfaring med ordningen fortæller, at de har udviklet et system og rutine til at tælle og administrere, så det ikke fylder så meget

5.6: Den personlige assistents oplevelse

Drivere	Barrierer
<ul style="list-style-type: none">› Den personlige assistent kan være/er ofte en frikøbt kollega, og i nogle tilfælde udvikles et fast makkerpar.› Allokering af ressourcer til rollen som personlig assistent giver ro.› Det motiverer og giver følelsen af mening at bidrage til øget livskvalitet hos en kollega med behov for assistance.› Arbejdsopgaver, som kan tilrettelægges fleksibelt, passer bedst ift. personlig assistance.	<ul style="list-style-type: none">› Usikkerhed om funktionsnedsættelsen, og hvad den betyder, kan give berøringsangst.› Arbejdsopgaver, som kan tilrettelægges snævert, er svære ift. personlig assistance.

5.6.1: Drivere

Fast makkerpar

Hvem der udpeges til personlig assistent varierer. Oftest er det en kollega. Afhængig af arbejdets organisation og flow kan det være skiftende kollegaer eller én fast person. Når det er en fast person, udtrykker den personlige assistent entydigt glæde ved, at der er etableret et makkerpar, hvor assistent over tid erfarer, hvor behovet er, og derefter selvstændigt kan udføre støtten, uden at borgeren behøver at bede om hjælp.

Allokeret ressourcer giver ro

Det giver den personlige assistent ro, at hjælpen er en prioriteret opgave, hvortil der er allokeret ressourcer. Den personlige assistent har det indtryk, at arbejdsgiver derfor ikke forventer løsning af andre opgaver i det tidsrum.

Glæden ved at hjælpe

Assistenten oplever stor personlig glæde ved at vide, at indsatsen bidrager til, at en kollega kan beholde en plads på arbejdsmarkedet. Assistenterne betoner selv, at de ved, at det betyder meget for personens hele liv.

Arbejdets karakter

Når arbejdet kan tilrettelægges fleksibelt, og udføres når det passer ind i den personlige assistents øvrige opgaver, har ordningen bedst betingelser for at fungere smidigt. Modsat har arbejde, der tilrettelægges med snævre vagtplaner og opgaver, der skal løses her og nu, sværere betingelser.

5.6.2: Barrierer

Arbejdets karakter

Når arbejdet tilrettelægges med snævre vagtplaner og opgaver, der skal løses her og nu, er det svært at få den personlig assistance til at fungere.



6: Bilag 1: Metode og datagrundlag

Evalueringen er tilrettelagt som en kombineret præstations- og procesevaluering, hvor der både ses på output af personlig assistance og på, hvordan ordningen er implementeret og forvaltet i praksis.

Evalueringssdesign

Evalueringen er bygget op om tre delanalyser, som flugter med rapportens opbygning. For at operationalisere det overordnede formål med evalueringen er der formuleret en række undersøgelses spørgsmål. Det samlede evalueringssdesign fremgår af nedenstående figur.

Tabel 13: Evalueringssdesign

	Pilotundersøgelse	Del A: Analyse af brugen af personlig assistance	Del B: Analyse af administrationsmodellen	Del C: Analyse af drivere og barrierer i anvendelsen
Formål	At kvalificere temaer, hypoteser og evalueringssdesign for den videre evaluering.	At undersøge hvordan ordningen anvendes samt belyse, hvad der har drevet stigning i udgifter til ordningen.	At undersøge og vurdere hvorvidt administrationen af ordningen sker efter hensigten og intentionerne i lovgivningen.	At undersøge hvorvidt ordningen virker herunder hvilke faktorer, der understøtter og modvirker brug af ordningen.
Undersøgelses spørgsmål	<ul style="list-style-type: none">› Hvilke hypoteser kan opstilles om udviklingen i anvendelsen af PA?› Hvilken teknologisk udvikling er der sket på området?› Er rammebetingelserne for ordningen ændret?	<ul style="list-style-type: none">› Har brugen af PA udviklet sig, herunder om der er kommunal variation?› Hvem bevilges PA til og i hvilken sammenhæng?› Hvordan spiller lovgivningen om PA sammen med andre ordninger?› Stemmer kommunernes registreringer overens med registerdata?› Hvordan har udgifterne til PA udviklet sig?› Hvad er omkostningerne set i forhold til effekterne?	<ul style="list-style-type: none">› Indfrier kommunens administrationsgrundlag de krav til administration af ordningen, som lovgivningen indeholder?› Hvordan administreres ordningen i kommunerne?› Er administrationsgrundlaget implementeret i medarbejdernes daglige praksis?› Hvordan bruges PA i samspil med andre ordninger?› Tages der i anvendelsen højde for den teknologiske udvikling på området?	<ul style="list-style-type: none">› Hvilke faktorer understøtter og modvirker en hensigtsmæssig brug af PA?› Hvad er borgernes udbytte af ordningen?› Hvordan opleves ordningen for personlige assistenter og virksomheder?› Er rammebetingelserne for ordningen ændret?
Analysesstrategi	<ul style="list-style-type: none">› Indledende kvalitativ analyse (herunder sags gennemgang) af det indsamlede datamateriale med henblik på kvalificering af temaer og konkretisering af hypoteser	<ul style="list-style-type: none">› Kvantitativ analyse af udvikling i brugen af PA› Målgruppeanalyse› Analyse af lovgrundlaget› Udgiftsanalyse› Business cases	<ul style="list-style-type: none">› Kvalitativ analyse af administrationsmodellen› Sags gennemgang	<ul style="list-style-type: none">› Kvalitativ analyse af drivere og barrierer i anvendelsen af PA

Analysesstrategien er bygget på et mixed-methods design, og hver delanalyse trækker på en vifte af datakilder, som beskrives mere indgående i det følgende afsnit.



6.1: Datagrundlag

Datagrundlag Evalueringen bygger på et omfattende datagrundlag, som strækker sig over registerdata, såvel som survey, sagsgenemgang og interview med hele implementeringskæden omkring anvendelsen af ordningen. Hvilke analysedele, der bygger på, hvilke datakilder fremgår af følgende oversigt:

Table 14: Oversigt over evalueringens datakilder og -aktiviteter

	Pilotundersøgelse	Delanalyse A: Analyse af brugen af personlig as- sistance	Delanalyse B: Analyse af administrati- onsmodellen	Delanalyse C: Analyse af drivere og barrierer i anvendelsen
Lovgivning, bekendtgørelser, vejledninger og principafgørelser	X	X	X	
Data fra DFDG, DREAM og DST		X		
Landsdækkende survey-undersøgelse blandt nøglepersoner og økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen i kommunerne		X		X
Ekspertinterviews med repræsentanter fra DH, ADHD-foreningen, hjerneskadeforeningen, landsforeningen for autisme, skleroseforeningen og Høje Taastrup Kommune	X			X
Administrationsgrundlag fra 15 udvalgte kommuner	X		X	X
Individuelle interviews med jobcenterchefer, faglig koordinatorer/ledere og nøgleperson i 15 udvalgte kommuner	X		X	X
Interviews med sagsbehandlere i 2 udvalgte kommuner	X			X
271 sagsakter fra sager om personlig assistance i 15 udvalgte kommuner	X	X	X	X
360 graders interviews i 10 udvalgte sager med individuelle interviews med borger, virksomhed, personlig assistent og sagsbehandler	X			X
Interviews med videnspersoner om de kommunale fagsystemer		X		

Lovgrundlag §§§ Evalueringen bygger på lovgrundlaget for personlig assistance:

- › Bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v. LBK nr. 727 af 07/07/2009
- › Gældende principafgørelser
- › Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra 2011

Ekspertes Dette er suppleret af ekspertinterviews med repræsentanter fra DH, ADHD-foreningen, hjerneskadeforeningen, landsforeningen for autisme, skleroseforeningen og Høje Taastrup Kommune. Eksperteserne er udvalgt i samarbejde med STAR.

Registerdata En central del af det kvantitative datagrundlag baserer sig på data fra DFDG, DREAM og Danmarks Statistik. Registerdata er anvendt til at danne et overordnet billede af målgruppen for og anvendelsen af ordningen med personlig assistance. Endelig gør data det muligt at analysere kommunal variation i brugen af ordningen. Populationen udgøres af alle borgere, der har modtaget personlig assistance i perioden 2018 og frem.

Følgende data indgår fra Det Fælles Datagrundlag (DFDG), DREAM og Danmarks Statistik:

**Tabel 15: Data fra DFDG**

DFDG

Emne	Variabel	Eksempel på værdier (ikke udtømmende)
Baggrund	CPR	301297-9999
	LAB-målgruppe	2.1 2.2 2.13
	Modtagers ydelseshistorik	<i>Perioder på offentlig forsørgelse</i>
	Personlig assistance modtagertype	<i>Lønmodtager Selvstændig Uddannelse</i>
Forløb for personlig assistance	Startdato	05.04.2019
	Slutdato	06.02.2020
	Timer pr. uge	7
	Minutter pr. uge	30
Personlig assistance	Type	<i>Fysisk aflastning Strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejde Andet Særlig personlig støtte Tegnsprogstolkning Fastholdelse i opgaven Sekretærarbejde Oplæsning og/eller forklaring af tekst Føre bil i arbejdstiden Introduktion til nye opgaver</i>
Hjælpe middel	Type	<i>Værktøj, udstyr og andre arbejdsredskaber Arbejdspladsindretning i øvrigt It-udstyr, software, programmer mv. Undervisningsmateriale It-udstyr ifm. undervisning Tilgængelighedsløsninger som fx rampe, lift, døråbner.</i>
Mentor	Startdato	
	Slutdato	
	Mentortype	
	Antal timer pr. uge	
Økonomi	Pris pr. time – Type	<i>Studentertimesats</i>
	Pris pr. time – Pris	117,53 kr.
	Øvrige udgifter - Type	
	Øvrige udgifter - Pris	

Tabel 16: Data fra DREAM

DREAM

Indhold	Label	Times
CPR	Personnummer	PNR
Modtagers fødselsdato til den 1. i md.	Modtagers fødselsdato til den 1. i md.	FOEDDT
Herkomst	Ingen label	HERKOMST
Statsborgerskab	Statsborgerskab	STATSBORGERSKAB
A-kasse tilhørsforhold	A-kasse tilhørsforhold	AKyyyy
Civilstand	Civilstand	CIVILSTAND
Bopælskommune	Bopælskommune	NYKOMyyyy
Fysisk kommunal placering af arbejdssted	Fysisk kommunal placering af arbejdssted	Arbsted_yyyy_mm
Arbejdsstedets sektor (off., privat)	Arbejdsstedets sektor (off., privat)	Virkform_yyyy_mm
Ugentlig ydelse	Ugentlig ydelse	y_ååuu
Branchekode	Branchekode	Branche_yyyy_mm
Beskæftigelsesgrad	Beskæftigelsesgrad	Grad_yyyy_mm

**Tabel 17: Data fra Danmarks Statistik**Danmarks
Statistik

Register	Label	Times
RAS	Disco-kode for lønmodtagere	DISCO_KODE
	Løntimer	LOENTIMER
	Støttet beskæftigelse	STOETTE_BESK_KODE
	Socioøkonomisk status	SOC_STATUS_KODE
	Kode for primær tilknytning til arbejdsmarkedet	PRIMAER_STATUS_KODE
	I befolkningen på referencetidspunktet	I_BEFOLKNING_KODE
	Midlertidigt fraværende fra beskæftigelse	FRAVAER_BESK_KODE
	Personnummer	PNR
IND	Skattemæssig personlig indkomst beregnet af Skat	PERINDKP
	Personnummer	PNR
BEFK	Region	REG
	Køn	KOEN
	Kommunekode	KOM
	Oprindelsesland	OPR_LAND
	Personnummer	PNR
	CPR-tjek	CPRTJEK
UDDA	Højest fuldførte uddannelse	HFAUDD
	Personnummer	PNR
HANDIC	Ydelse efter Lov om Social Service	MODT_YDELSE_KODE
	Samlet funktionsvurdering	FUNK_VURD
	Ydelsens startdato	YDELSE_START
	Ydelsens slutdato	YDELSE_SLUT
	Personnummer	PNR
HANDICM	Ydelsesmodtagerens målgruppe	MAALGRUPPE
SGDP	Syge- eller barselsagens art	SAGSART
	Personnummer	PNR
OF	4-cifret foranstaltningskode	PTI_TILSTAND_KODE
	Startdato	PTI_VFRA
	Slutdato	PTI_VTIL
	Personnummer	PNR
LPR_DIAG	Diagnosekode	C_DIAG
	Tillægsdiagnose	C_TILDIAG
	LPR-identnummer	RECNUM
PSYK_DIAG	Diagnosekode	C_DIAG
	Tillægsdiagnose	C_TILDIAG
	LPR-identnummer	RECNUM
PRIV_DIAG	Diagnosekode	C_DIAG
	Tillægsdiagnose	C_TILDIAG
	LPR-identnummer	RECNUM
LPR_ADM	Personnummer	PNR
	LPR-identnummer	RECNUM
PSYK_ADM	Personnummer	PNR
	LPR-identnummer	RECNUM
PRIV_ADM	Personnummer	PNR
	LPR-identnummer	RECNUM
AKM	Kode for personens væsentligste indkomstkilde (INDKOMST/AKM)	BESKST13
	Personnummer	PNR

Survey Evalueringen er baseret på en landsdækkende survey blandt nøglepersoner i jobcentrene og økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen med personlig assistance. Surveyen er udarbejdet på baggrund af resultaterne fra pilotundersøgelsen, der også involverer interview med udvalgte eksperter. Surveyen er udsendt og gennemført i tredje kvartal 2019 som en CAWI. Der er gennemført tre rykkerprocedurer, hvoraf den tredje indebar telefonisk kontakt. Svarprocenten for survey til nøglepersonerne er 82 pct. mod 73 pct. for surveyen blandt de økonomi-/regnskabsansvarlige for ordningen. Resultaterne vurderes på den baggrund som repræsentative for populationen. Surveyspørgsmålene er vedlagt som hhv. bilag 3 og 4.

Casebesøg Derudover er der gennemført casebesøg i 15 kommuner, hvor administrationsgrundlaget og 271 sagsakter er gennemgået, mens ledelsen, faglig koordinator og nøglepersoner er interviewet. Endelig er der udvalgt 10 sager, hvor



borger, virksomhed, personlig assistent, nøgleperson og i relevante tilfælde sagsbehandler er blevet interviewet ift. at gengive et 360 graders perspektiv på borgerens rejse fra perioden før, under og efter tilkendelse af personlig assistance.

- 15 casekommuner** Af de 15 casekommuner indgår:
- › 2 kommuner i pilotundersøgelsen
 - › 8 kommuner i delanalyse A
 - › 15 kommuner i delanalyse B
 - › 5 kommuner i delanalyse C
- Udvælgelseskræterier** De 15 casekommuner er udvalgt med afsæt i at sikre variation på nedenstående tre udvælgelseskræterier:
- › Kommunens rammevilkår
 - › Anvendelse af ordningen
 - › Kommunestørrelse og geografi
- Geografi** De 15 kommuner er udvalgt, således der indgår tre kommuner fra hver region i det samlede antal, og derudover er der i hver delanalyse så vidt muligt sikret variation på de nævnte udvælgelseskræterier.
- Rammevilkår** Kommunens rammevilkår er inddelt ud fra VIVE's opgørelse af kommunernes rammevilkår samlet set for ydelseskategorierne: Arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp mv., sygedagpenge og førtidspension mv.²⁹ Ud fra disse rammevilkår er kommunerne inddelt i tre overordnede kategorier:
- › Mindst favorable rammevilkår = nr. 1-33
 - › Mellem favorable rammevilkår = nr. 34-66
 - › Mest favorable rammevilkår = nr. 67-98
- Anvendelse af ordningen** Kommunens anvendelse af ordningen er opgjort på baggrund af tal fra STAR's notat om antal bevillinger af personlig assistance i 2018, der divideres med indbyggertallet i kommunen.³⁰ Anvendelsen af ordningen udregnes således som: $\frac{\text{antal bevillinger i 2018}}{\text{indbyggertal i kommunen}}$, og kommunerne inddeles på baggrund af resultatet i tre overordnede kategorier:
- › Høj anvendelse = Over 0,0010
 - › Mellem anvendelse = 0,0004-0,0010
 - › Lav anvendelse = Under 0,0004
- Geografi og kommunestørrelse** Der er udvalgt tre kommuner fra hver af de fem regioner for at sikre en geografisk spredning på kommunerne. Derudover er der så vidt muligt sikret variation på kommunestørrelse mellem de tre kommuner fra hver region. Kommunestørrelse opdeles i tre overordnede kategorier på baggrund af kommunens indbyggertal:
- › Stor = Over 80.000 indbyggere
 - › Mellem = 40.000 - 79.999 indbyggere
 - › Lille = Under 39.999 indbyggere
- Interview** I de 15 casekommuner er der gennemført kvalitative interview med jobcenterchefer (i ni kommuner), faglige koordinører/ledere og nøglepersoner. I to kommuner er der gennemført fokusgruppeinterview med sagsbehandlere.
- Interviewene er gennemført med udgangspunkt i interviewguider for hver af de fire grupper. For nøglepersoner, sagsbehandlere og faglig koordinører/ledere har der særligt været fokus på at afdække administrationen af personlig assistance i praksis og udviklingen heraf, mens der særligt har været fokus på styringen af og strategien for brugen af personlig assistance for interview med jobcenterchefer.
- Alle interview er efterfølgende transskriberet og kodet, hvorefter data er opstillet i fire displays, et for hver gruppe. Dette har gjort det muligt at fokusere på pointer for hver gruppe og samtidig sammenligne på tværs.

²⁹ <https://www.vive.dk/media/pure/10157/2119846>

³⁰ <https://star.dk/media/9645/analyse-om-brugen-af-hjaelpemidler-og-personlig-assistance.pdf>



360 graders interviews

I fem kommuner er der gennemført 360 graders telefoninterview, hvor en borger, der modtager personlig assistance, er blevet interviewet. Herudover er den personlige assistent, arbejdsgiver og nøgleperson også blevet interviewet. I de tilfælde, hvor det er relevant, er der også gennemført interview med borgers sagsbehandler.

Interviewene er blevet udvalgt på baggrund af sagsgennemgangen, hvor det har været muligt at tage højde for bl.a.:

- › Køn
- › Alder
- › Funktionsnedsættelse
- › Målgruppe
- › Erhverv
- › Erfaring med personlig assistance
- › Ændringer i bevilling
- › Brugen af andre ordninger

Det er evaluator, som har foreslået kommunerne, hvilke sager, der skal danne ramme for 360 graders interview. Nøglepersonerne har været med til at vurdere, om disse borgere har været i stand til at gennemføre interviewet.

Der er gennemført i alt 10 360 graders interview. Alle interview er gennemført med udgangspunkt i interviewguider, der er tilpasset den enkelte rolle. Der har været fokus på at afdække, hvordan personlig assistance fungerer i dagligdagen, men også hvordan samarbejdet med jobcentret og arbejdsgiver foregår.

Efterfølgende er interviewene blevet transskriberet og kodet. Med afsæt i de teoretiske forventninger fra pilotundersøgelsen er der udarbejdet et kodetræ for den lukkede kodning. Her er koderne blevet grupperet, alt efter hvilke, der kan siges at handle om noget af det samme – hvilke der kan placeres under den samme overkategori (undersøgelses-spørgsmål). Kodningen har gjort det muligt at udarbejde displays, hvorved vi kan sammenligne de forskellige informanternes udsagn inden for én sag, men også at sammenligne på tværs.

Sagsgennemgang

Evaluator har gennemgået op til 20 sager vedr. personlig assistance i hver af de 15 casekommuner. Kommunerne har udvalgt de seneste 20 sager, herunder afslag, med personlig assistance fra 2018 og frem til maj 2019.

Gennemgangen af sagerne er foretaget med udgangspunkt i 39 spørgsmål som bl.a. omhandler:

- › Målgruppe
- › Alder
- › Køn
- › Erhverv
- › Arbejdsopgaver og -tid
- › Den personlige assistents arbejdsopgaver og -tid
- › Bevillingens varighed og kvalitet

Gennemgangen af sagerne har taget udgangspunkt i følgende sagsakter:

- › Dialogskema
- › Ansøgning
- › Bevilling for første bevilling og eventuel genbevilling
- › De lægelige dokumenter, som ligger til grund for bevillingen
- › Udbetalingsanmodninger fra arbejdsgiver for det seneste hele år med personlig assistance

Herudover har nøglepersonen slået op i sagen for de informationer, som ikke er fremgået af ovenstående sagsakter.



7: Bilag 2: Centrale principafgørelser

Gældende principafgørelser er listet og sorteret tematisk. Samtidig er det indholdsmæssige i afgørelsen gengivet.

- Personkreds** **Personkreds, hvem kan få personlig assistance** (2 afgørelser)
- › Hvis man alene modtager et mindre honorar, er man ikke i personkredsen for personlig assistance. Det afgørende er, at man er ansat i en stilling på ordinære løn- og ansættelsesvilkår (KEN nr. 9963 af 27/09/2005)
 - › Folkepensionister er omfattet af personkredsen, når de enten driver selvstændig virksomhed eller er ansat i en stilling på ordinære løn- og ansættelsesvilkår (KEN nr. 10082 af 01/09/2012)
- Personkreds, hvem kan være personlig assistent** (4 afgørelser)
- › Medinteressenter i en virksomhed, f.eks. et medejende familiemedlem, kan ansættes som personlig assistent for en selvstændig. Det afgørende er, at medinteressenten er ansat i en stilling på ordinære løn- og ansættelsesvilkår (KEN nr. 10287 af 07/12/2006)
 - › Chaufførhjælp fra et taxaselskab kan ikke anses for at være personlig assistance. Det afgørende er, at der ikke er tale om personlig bistand, og der foreligger ikke ansættelsesaftale mellem arbejdsgiver og den personlige assistent (KEN nr. 10412 af 30/11/2010)
 - › Fjerntolkning kan anses for at være personlig assistance. Det afgørende er, at den handicappede godkender assistancen som fjerntolkning (KEN nr. 10020 af 27/03/2012)
 - › Det er foreneligt at en virksomhedsejer er personlig assistent for en medarbejder. Fordi den selvstændige ikke er ansat i egen virksomhed ydes der ikke tilskud til feriepenge og ATP (KEN nr. 9783 af 19/09/2018)
- Forenelighed** **Forenelighed ml erhverv og funktionsnedsættelse og vikardækning** (1 afgørelse fra 2019, der samler 5 tidligere afgørelser fra 2008, 2012, 2016, 2017 og 2018)
- › Ved vurdering af forenelighed mellem erhverv og funktionsnedsættelse, er det afgørende, at der fortsat er et betydeligt selvstændigt indhold i arbejdet, når der ses bort fra den personlige assistent. Personlig assistance kan ikke bevilges, hvis den overvejende del af stillingsindholdet ikke kan udføres af borgeren selv (KEN nr. 9507 af 18/06/2019).
 - › For vidensarbejderen kan der f.eks. gives personlig assistance til struktur, hukommelse, opmærksomhed og koncentration, når vidensarbejderen kan foretage de faglige vurderinger, der udgør indholdet i jobbet (2017)
 - › Er borgeren selvstændig og er det i den selvstændige virksomhed muligt at tage skånehensyn ved at fordele arbejdet til andre ansatte, kan der ikke bevilges personlig assistance. Der kan dog ikke kræves fordeling af opgaver i en sådan grad, at stillingsindholdet udhules (2016).
 - › Den personlige assistent må ikke have karakter af vikardækning (KEN nr. 9507 af 18/06/2019)
 - › Der kan ikke gives personlig assistance til dækning af almindeligt fravær eller til udførelse af arbejde, som ellers ville blive udført af en anden medarbejder.
 - › Den handicappedes og den personlige assistents arbejde må tilsammen ikke udgøre mere end den handicappedes oprindelige stillingsindhold (2008)
 - › Er disse betingelser overholdt, kan det ikke kræves, at den handicappede og den personlige assistent er til stede samtidig under arbejdets udførelse (2012)
- Udmåling** **Udmåling af personlig assistance ved flere ansættelser** (2 afgørelser – den fra 2019 samler 4 afgørelser fra 2009, 2009, 2010 og 2011)
- › Person med lønnet deltidsarbejde og selvstændigt bierhverv kan få bevilget personlig assistance/tegn-sprogstolk til begge dele, når omfanget af bierhvervet sammenlagt med deltidsansættelsen som lønmodtager svarende til fuldtidsbeskæftigelse (KEN nr.9260 af 06/12/2002)



- › Der kan ydes personlig assistance i op til 20 timer pr. uge i gennemsnit pr. kvartal ved en 37 timers arbejdsuge. Timetallet nedsættes forholdsmæssigt ved færre arbejdstimer. Der kan ikke ydes til skud til personlig assistance i mere end fuld normal arbejdstid (KEN nr. 9508 af 18/06/2019)
- › Arbejder den handicappede mindre end 37 timer i én ansættelse og modtager personlig assistance i denne ansættelse, kan kommunen ikke give afslag på tilskud til personlig assistance i en anden ansættelse alene med henvisning til timetallet (2009)
- › Der kan ikke ydes tilskud til personlig assistance i ventetiden mellem de opgaver, som borgeren på grund af funktionsnedsættelsen har behov for særlig personlig bistand til (2009)
- › Der kan ikke ydes tilskud til personlig assistance i mere end fuld normal arbejdstid (2010)
- › Behov for personlig assistance ud over 20/37 af arbejdstiden kan medføre, at erhvervet må anses for uforeneligt med funktionsnedsættelsen (2011)
- › Når en person er ansat i flere ansættelsesforhold, der samlet udgør mere end 37 timer ugentligt, og der er forenelighed mellem erhverv og funktionsnedsættelsen, vil der være ret til personlig assistance i begge ansættelsesforhold. Den personlige assistance beregnes ved, at behovet i de enkelte ansættelsesforhold lægges sammen og divideres med den samlede arbejdstid ganget med 37. Det samme gælder, hvis personen arbejder mere end 37 timer i samme ansættelsesforhold eller i sin selvstændige virksomhed med blandede funktioner ((KEN nr. 9508 af 18/06/2019))

Hjælpemidler Koblingen mellem personlig assistent og hjælpemidler (1 afgørelse)

- › Personlig assistance kan bevilges samtidig med hjælpemidler, som f.eks. IT-hjælpemidler til en ordblind. Det afgørende for bevilling af personlig assistance er, at ansøgeren i kraft af hjælpemidlet ikke er kompenseret tilstrækkeligt (KEN nr. 10092 af 02/10/2012)

Fleks- og skånejob Koblingen til fleksjob og skånejob (2 afgørelser)

- › Ved forværring af funktionsnedsættelsen hos førtidspensionist ansat i skånejob bør hensynet til forværringen i helbredstilstanden tages ved at tilpasse timetallet i skånejobbet. Ved genbevilling af personlig assistance er det afgørende, at den handicappede fortsat selv er i stand til at klare de indholdsmæssige arbejdsopgaver, at erhvervet ikke er uforeneligt med handicappet og at ansættelsen af personlig assistent ikke har karakter af vikardækning (KEN nr. 9392 af 14/03/2003)
- › Der kan bevilges tilskud til personlig assistance til en selvstændig i fleksjob. Det er en betingelse for bevilling af tilskud til personlig assistance, at personen med funktionsnedsættelse selv skal kunne udføre de indholdsmæssige arbejdsopgaver, og at ansættelsen ikke har karakter af vikardækning eller almindelig medhjælp (KEN nr. 10206 af 26/02/2010)

SEL Snitfladen til Serviceloven (2 afgørelser – 2006, 2019)

- › Når en døv person har kontaktperson efter Serviceloven, der selv er døv, og hvor den døde kontaktperson har behov for personlig assistance, f.eks. for at deltage i personalearrangementer, så henhører behovet for assistance til serviceloven, fordi den første døde ikke er arbejdsgiver for kontaktpersonen, og der dermed ikke er et ansættelsesforhold mellem den døde og kontaktpersonen (KEN nr. 9623 af 06/02/2006)
- › Hvis en borger med betydelig og varig nedsat funktionsevne har brug for særlig personlig bistand i forbindelse med sit erhverv, skal det bevilges efter lov om compensation til handicappede i erhverv, og ikke efter servicelovens bestemmelser om borgerstyret personlig assistance. Både opgaver, der relaterer sig til borgerens ordning med borgerstyret personlig assistance, og den hjælp, der bevilges efter kompensationsloven, kan varetages af samme person, hvis det er muligt (KEN nr. 9521 af 21/06/2019)

Tegnsprogstolkning Tegnsprogstolkning (1 afgørelse)

- › Der kan til én person bevilges tolkning ved flere tolkeudbydere. Det afgørende er, at det er tolkebrugeren selv, der foretager valget af leverandør. Regelsættet indeholder ikke grænser for antallet af tolkeleverandører (KEN nr. 10232 af 03/10/2006)



8: Bilag 3: Survey til nøglepersoner

1. Hvilket team/hvilken afdeling er du tilknyttet i jobcentret?
 - a. Sygedagpenge/jobafklaring (fastholdelseskonsulenter)
 - b. Fleksjob/ledighedsydelse
 - c. Kontanthjælp
 - d. A-dagpenge
 - e. Virksomhedsteamet
 - f. Andet, skriv venligst:

2. Hvilket fagsystem anvender I?
 - a. Fasit
 - b. Momentum

3. Har I etableret en fælles praksis for registrering af personlig assistance i jeres fagsystem?
 - a. Ja
 - b. Nej
 - c. Ved ikke

4. Hvordan fordeler typen af personlig assistance, der er bevilliget i 2018 i jeres kommune sig?
 - a. Fysisk aflastning: ___ antal i 2018
 - b. Tegnsprogstolkning inkl. skrivetolkning, MHS-tolkning og videotolkning: ___ antal i 2018
 - c. Særlig personlig støtte fx støtte til struktur, overblik og kvalitetssikring af opgaver: ___ antal i 2018
 - d. Fastholdelse i opgaven: _____ antal i 2018
 - e. Sekretærarbejde: _____ antal i 2018
 - f. Oplæsning og/eller forklaring af tekst: _____ antal i 2018
 - g. Føre bil i arbejdstiden: _____ antal i 2018
 - h. Andet: _____ antal i 2018
 - i. Ved ikke

5. Hvor ofte sker bevilling af personlig assistance på baggrund af et virksomhedsbesøg?
 - a. Altid
 - b. Ofte
 - c. Af og til
 - d. Sjældent
 - e. Aldrig
 - f. Ved ikke

Hvis e: Hvad ligger til grund for denne beslutning? _____

6. I hvilken grad har nye tilstødende regler medført et fald i brugen af personlig assistance i jeres kommune?
 - a. I meget høj grad
 - b. I høj grad
 - c. Hverken i høj eller lav grad
 - d. I lav grad
 - e. I meget lav grad
 - f. Ved ikke

Hvis a og b: Hvilke? _____

7. I hvilken grad har hjælpemidler medført et fald i brugen af personlig assistance i jeres kommune?
 - a. I meget høj grad
 - b. I høj grad
 - c. Hverken i høj eller lav grad
 - d. I lav grad
 - e. I meget lav grad
 - f. Ved ikke



Hvis a og b:

9.a: Er det udtryk for adgangen til nye teknologiske muligheder? JA / NEJ

9.b: Er det udtryk for ny viden om mulighederne for brugen af hjælpemidler? JA / NEJ

9.c: Andet: _____ (skriv venligst)

8. Hvor mange personer har fået bevilliget personlig assistance i 2018 i jeres kommune?
- _____ antal nye bevillinger
 - _____ antal genbevillinger
 - Ved ikke
9. Hvordan fordeler timetallet sig på antal påbegyndte personlige assistenter sig i 2018?
- Under 1 timer pr. uge: _____ antal
 - 1-5 timer pr. uge: _____ antal
 - 6-10 timer pr. uge: _____ antal
 - 11-15 timer pr. uge: _____ antal
 - 16-20 timer pr. uge: _____ antal
 - Ved ikke
10. Er proceduren for genbevillinger beskrevet i jeres administrationsgrundlag?
- Ja
 - Nej
 - Ved ikke
11. I hvilket omfang arbejder I med tidsbestemte genbevillinger?
- 0pct.
 - 1-10pct.
 - 11-20pct.
 - 21-30pct.
 - 31-40pct.
 - 41-50pct.
 - 51-60pct.
 - 61-70pct.
 - 71-80pct.
 - 81-90pct.
 - 91-100pct.
 - Ved ikke
12. Hvor enig er du i følgende udsagn: "Den faglige linje ift. brugen af personlig assistance er uklar. Jeg savner en præcisering af, hvad der kan udlægges og hvilke overvejelser, man som medarbejder skal gøre sig ift. at foretage vurderingen".
- Meget enig
 - Enig
 - Hverken enig eller uenig
 - Uenig
 - Meget uenig
 - Ved ikke
13. Hvor enig er du i følgende udsagn: "Mine kolleger er klædt fagligt på til at rådgive om lovens muligheder for mennesker med handicap"
- Meget enig
 - Enig
 - Hverken enig eller uenig
 - Uenig
 - Meget uenig
 - Ved ikke



14. Hvem fører tilsyn med udbetalingsanmodningen, når den lægges på borgers sag?
- Myndighedssagsbehandler i jobcentret
 - Nøgleperson i jobcentret
 - Faglig koordinator i jobcentret
 - Afdelings-/teamleder i jobcentret
 - Regnskabs-/økonomaifdelingen
 - Anden person/afdeling: _____
 - Ved ikke
15. Hvordan orienteres økonomaifdelingen ved ændringer i bevillingen?
_____ (skriv venligst)
16. I hvilken grad oplever du, at ordningen med personlig assistance styrker og stimulerer borgere med funktionsnedsættelses muligheder for beskæftigelse?
- I meget høj grad
 - I høj grad
 - Hverken i høj eller lav grad
 - I lav grad
 - I meget lav grad
 - Ved ikke



9: Bilag 4: Survey til økonomi-/regnskabsansvarlige

1. **Hvor mange personer har fået bevilliget personlig assistance i 2018 i jeres kommune?**
 - a. ____ antal nye bevillinger
 - b. ____ antal genbevillinger
 - c. Ved ikke

2. **Hvordan fordeler timetallet sig på antal påbegyndte personlige assistenter sig i 2018?**
 - a. Under 1 timer pr. uge: ____ antal
 - b. 1-5 timer pr. uge: ____ antal
 - c. 6-10 timer pr. uge: ____ antal
 - d. 11-15 timer pr. uge: ____ antal
 - e. 16-20 timer pr. uge: ____ antal
 - f. Ved ikke

3. **Hvor mange timer er opgjort til UDBETALING i 2018 i jeres kommune?**
 - a. ____ antal timer (samlet)
 - b. Ved ikke

4. **Hvad var jeres samlede udgifter til personlig assistance i 2018?**
 - a. ____ antal kroner (samlet)
 - b. Ved ikke

5. **Hvilken konteringspraksis benytter I?**
 - a. Alle udgifter til personlig assistance fremgår af konto 056891-1-007 & 056891-1-008
 - b. Andet: _____
 - c. Ved ikke

6. **Foreligger der en instruks til økonomifunktionen?**
 - a. Ja
 - b. Nej
 - c. Ved ikke

7. **Hvem fører tilsyn med udbetalingsanmodningen, når den lægges på borgers sag?**
 - a. Myndighedssagsbehandler i jobcentret
 - b. Nøgleperson i jobcentret
 - c. Faglig koordinator i jobcentret
 - d. Afdelings-/teamleder i jobcentret
 - e. Regnskabs-/økonomiafdelingen
 - f. Anden person/afdeling: _____
 - g. Ved ikke

8. **Hvilke handlinger er forbundet med udbetalingen ift. at sikre sammenhæng mellem bevilling og faktura/udbetalingsanmodning?**
 - a. Jeg sikrer, at bevillingen er aktiv og betaler dernæst fakturaen/udbetalingsanmodningen
 - b. Jeg sender udbetalingen til orientering til sagsbehandler, som er ansvarlig for sammenhæng med bevilling
 - c. Jeg antager, at udbetalingsanmodningen følger bevillingen og betaler
 - d. Jeg undersøger bevillingsgrundlaget, inden jeg udbetaler
 - e. Jeg får et begrænset antal udbetalingsanmodninger, og er derfor i tvivl om proceduren
 - f. Andet, skriv venligst:
 - g. Ved ikke

Marselisborg Consulting
Hauser Plads 32, 3. th
1127 København K
www.marselisborg.org