

Tilsynet
Ankestyrelsen

12. september 2018

Klage over Brønderslev Kommunes kvalitetsstandard for BPA-ordninger efter servicelovens § 96

Undertegnede foreninger vil bede Tilsynet om at se nærmere på to emner i den kvalitetsstandard Brønderslev Kommune har vedtaget for BPA-ordninger.

Det drejer sig om:

- 1) I Brønderslev Kommune kan man i forbindelse med ferie, weekendophold og lignende kun få ekstra hjælp i særlige tilfælde. Den ekstra hjælp kan man maksimalt få i 14 dage pr år. Kommunen dækker ikke hjælperes rejse- og opholdsudgifter. Og borgeren skal i alle tilfælde ansøge skriftligt mindst fire uger i forvejen.**

Vores spørgsmål til Tilsynet er på den baggrund:

- A) Er det inden for reglerne, når Brønderslev Kommune har vedtaget, at det kun er i særlige tilfælde, man bevilger den ekstra hjælp, der er nødvendig, når man er væk fra sine daglige specialindrettede omgivelser?
- B) Er det inden for reglerne, når Brønderslev Kommune har vedtaget, at kommunen i maksimalt to ugers varighed årligt yder tilskud til dækning af de ekstra timer, der er nødvendig, når man er væk fra sine daglige specialindrettede omgivelser?
- C) Er det inden for reglerne, når Brønderslev Kommune har vedtaget, at den som udgangspunkt ikke dækker hjælperes rejse- og opholdsudgifter?
- D) Er det inden for reglerne, når Brønderslev Kommune har vedtaget, at man aldrig giver timerne til ferie, weekendophold og lignende som en pulje i forbindelse med den årlige udmåling?

- 2) Brønderslev Kommune stopper i alle tilfælde udbetalingerne til BPA-ordninger med dags varsel, hvis borgeren bliver indlagt på sygehus.**

Vores spørgsmål til Tilsynet er på den baggrund:

- A) Er det inden for reglerne, når Brønderslev Kommune har vedtaget, at man stopper BPA-ordningen i alle tilfælde uden en individuel vurdering af brugerens behov for hjælp og fastholdelse af hjælperteamet?
- B) Er det inden for reglerne, når Brønderslev Kommune har vedtaget, at BPA-brugeren for at undgå ekstraregninger skal opsiges hjælperne med dags varsel, og man derved ignorerer hjælpernes opsigelsesvarsel?

Kvalitetsstandarden, blev vedtaget af kommunens social- og sundhedsudvalg 8. marts 2017, kan i sin helhed læses her:

<http://www.brønderslev.dk/~media/website/Borger/Handicap/HjaelpIHverdagen/BPA/KvalitetssstandardBPASEL962017.ashx?la=da>

Ad 1)

Under overskriften "omfang/varighed kan man om hjælp under ferie læse følgende i kommunens vedtagne kvalitetsstandard:

"Udgangspunktet er, at borgeren kan benytte den hjælp, de i forvejen er bevilget. Nogle borgere kan i uvante omgivelser have behov for mere støtte end sædvanligt, eller det kan være nødvendigt med to hjælpere. Derfor vil der altid ske en individuel vurdering af behovet i forbindelse med ferieophold.

Såfremt der vurderes at være et behov for yderligere hjælp end vanligt under ferieophold, kan Brønderslev Kommune i særlige tilfælde, yde tilskud til dækning af ekstra timer i op til to ugers varighed årligt.

Hjælpers rejse- og opholdsudgifter, ekstra omkostninger til transport, diæter m.v. under rejser dækkes som udgangspunkt ikke af Brønderslev Kommune.

Der skal i forbindelse med ferier ansøges skriftligt ved Brønderslev kommune, Visitationen det specialiserede område senest 4 uger i forvejen."

1 A) Kun i særlige tilfælde

Når kommunen kun bevilger hjælpen i særlige tilfælde og maksimalt i 14 dage, ser det ud til, at Brønderslev Kommune blander reglerne for ferie i udlandet sammen med reglerne for ferie, weekendophold, kurser og lignende i Danmark.

Vi mener ikke, at man bare kan tage reglerne fra Udlandsbekendtgørelsen og lægge ind over afgørelserne om ferie i Danmark. Det er der ingen hjemmel til, og det er i modstrid med principperne i Punkt 32 i Vejledningen til lovgivningen om BPA, der hedder:

"Kommunalbestyrelsen skal som grundlag for afgørelser om hjælp efter servicelovens §§ 95 og 96 tage afsæt i servicelovens krav om, at formålet med BPA er at tilbyde borgeren en fleksibel ordning, der tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelse, så borgeren kan fastholde eller opbygge et selvstændigt liv.

Det er kommunalbestyrelsens ansvar at foretage en individuel og helhedsorienteret behovsvurdering med udgangspunkt i, hvad den enkelte selv kan klare."

Fastholde eller opbygge et selvstændigt liv er det diametralt modsatte af noget, der kun forekommer i særlige tilfælde. Den individuelle behovsvurdering skal gennemføres i hver eneste bevilling.

I vejledningens punkt 68 står der: *"I det omfang, der bevilges et antal uger med døgn- eller dobbeltdækning til eksempelvis ferier, weekendophold mv., skal disse timer også indgå i beregningen af antallet af timer, der herefter omregnes til det kontante tilskud."*

Det handler altså ikke om helt særlige tilfælde, og det handler bestemt ikke om udlandsbekendtgørelsen med dens begrænsninger, hvis man som BPA-bruger eksempelvis har brug for ekstra støtte på rejser i forbindelse med fritidsaktiviteter, arbejde eller ferie.

Vi er opmærksom på, at kommunen skriver, at der sker en konkret og individuel vurdering af, om der er et behov. Vi ønsker Tilsynets vurdering af, om det er OK, at kommunen tager det udgangspunkt, at man ikke får den ekstra hjælp.

1 B) Maks 14 dage om året

Mens Brønderslev Kommune trods alt skriver, at der skal foregå en individuel vurdering af, om der er et behov for ekstra hjælp i, når aktiviteter foregår væk fra det specialindrettede hjem, er de meget firkantede omkring det maksimale antal dage hjælpen kan ydes i. *"Såfremt der vurderes at være et behov for yderligere hjælp end vanligt under ferieophold, kan Brønderslev Kommune i særlige tilfælde, yde tilskud til dækning af ekstra timer i op til to ugers varighed årligt."*, skriver kommunen i kvalitetsstandardens.

Det er i strid med kravet om konkret og individuel vurdering af behovets omfang. Det krav er ellers formuleret meget klart i vejledningens Punkt 32: *"Kommunalbestyrelsen skal, særligt til borgere, som ikke modtager døgnhjælp, i forbindelse med den samlede udmåling af hjælpebehovet vurdere, om der kan være behov for at udmåle en årlig pulje til f.eks. weekend- ophold, kurser mv., hvor der kan være behov for ekstra hjælpetimer."*

Vurderingen skal ses i sammenhæng med formålet med BPA efter servicelovens § 96 om at skabe en fleksibel og sammenhængende ordning, der sikrer borgerens mulighed for at leve et så normalt og selvstændigt liv som muligt og under hensyn til, at borgerens behov kan variere bl.a. som følge af borgerens funktionsnedsættelse og ikke altid er forudsigeligt.

Udmålingen af hjælpen skal foretages i et samarbejde med borgeren. Det vil desuden ofte være nødvendigt at inddrage den fornødne sagkundskab og bistand fra personer med kendskab til formålet og funktionen med BPA."

Kommunen skal altså vurdere behovet for en årlig pulje, der har det formål at skabe en fleksibel ordning, der sikrer borgeren mulighed for at leve et så normalt liv som muligt. Er man f.eks. frivillig på Grøn Koncert eller dyrker sport som eksempelvis El-hockey, er de 14 dage brugt, inden man ser sig om. Det samme gælder, hvis man er aktiv i partipolitik, handicappolitik eller i øvrigt foreningsaktiv. Unge mennesker kan tage på weekend i Aarhus eller København, de kan besøge forældre over flere dage eller være aktive i sports- eller foreningslivet. Pensionistklubben kan tage på rundtur i grænselandet eller naturfredningsforeningen kan være på rundtur i det sydfynske. Folk har meget forskellige aktiviteter og meget forskelligt aktivitetsniveau, men det er både åbenlyst og dokumenterbart at det er normalt, at man er væk fra hjemmet på weekendophold, kurser eller ferie mere end 14 dage om året.

Under alle omstændigheder skal kommunen foretage en konkret og individuel vurdering og kan ikke i en kvalitetsstandard fastsætte sådan en maksimumgrænse, som i nogle tilfælde vil være i strid med resultatet af den individuelle vurdering.

1 C) Hjælperes rejse- og opholdsudgifter

I modsætning til Brønderslev Kommunes kvalitetsstandard, er udgangspunktet, at merudgifterne til hjælpernes opholds- og rejseudgifter dækkes af kommunen. Det står blandt andet klar i Ankestyrelsens principafgørelse 163-12, hvor Ankestyrelsen som begrundelse for afgørelsen blandt andet skriver: *"Ankestyrelsen finder, at NN er berettiget til dækning af merudgifter til ekstra hjælper under 2 ugers ferie. Ankestyrelsen har lagt vægt på, at det er almindeligt i Danmark at afholde flere ugers ferie om året og på formålet med reglerne om dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse (kompensationsprincippet)."*

1 D) Pulje i forbindelse med udmåling

Brønderslev Kommune nægter at vurdere behovet for en årlig pulje af timer til ferie, weekendophold og lignende. De kræver i stedet, at man søger i god tid inden hver eneste gang man har brug for ekstra hjælp til at komme ud af huset. Dermed ignorerer de blandt andet vejledningens Punkt 68, hvor der står, at i det omfang, der bevilges et antal uger med døgn- eller dobbeltdækning til eksempelvis ferier, weekendophold mv., skal disse timer indgå i beregningen af antallet af timer, der herefter omregnes til det kontante tilskud. Udmåling af sådan en pulje er altså ikke noget kommunen kan vælge at gøre, men noget kommunen SKAL tage med i sin vurdering.

Man kan også læse om det i vejledningens Punkt 104, hvor der lægges vægt på, at brugeren skal kunne administrere ekstra timer bevilget til eksempelvis weekendophold uden for hjemmet på en fleksibel måde.

Vi vil også henvise til Ankestyrelsens principafgørelse 98-16, hvor man blandt andet kan læse: "Dit hjælpebehov kan dækkes af én hjælper alene, og du har ikke behov for to hjælpere samtidig. Rådighedstimerne bevilges, så du har to hjælpere med til henholdsvis stævner og ferie, hvor den ene hjælper kan afløse den anden, så reglerne om hviletid kan overholdes."

Ad 2)

Under overskriften "Særlige forhold" har kommunen vedtaget følgende: " Under borgerens evt. indlæggelse på sygehus er regionen ansvarlig for at sikre borgeren den nødvendige personlige og praktiske hjælp, og der udbetales derfor ikke tilskud til BPA under indlæggelse. Her træder reglerne om sektoransvarlighed ind."

2 A) konkret behov for BPA-hjælper på hospital

Det er undertegnede foreningers opfattelse, at kommunen altid skal foretage en konkret vurdering i den enkelte sag. Det er ligeledes vores opfattelse, at der kan være særlige behov hos borgeren, fx kommunikationsmæssige handicaps, som kan nødvendiggøre, at borgeren også ydes støtte af hjælperteamet under indlæggelse. Set fra hjælpernes synsvinkel er tvungen ferie eller opsigelse med dags varsel ved akut indlæggelse af borgeren i strid med arbejdsmarkedsreglerne.

Daværende socialminister Benedikte Kiær svarede 4. januar 2011 på spørgsmål nr. 176 (SOU Alm. del) fra Folketingsmedlem Anne Baastrup. I svaret skriver ministeren blandt andet: "*Der skal dog altid foretages en konkret vurdering i den enkelte sag. Kommunen skal således vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opsige hjælpere i forbindelse med fx kortere eller længere hospitalsindlæggelser under hensyntagen til, at borgeren kan bibeholde et stabilt hjælperteam under og efter endt indlæggelse. Samtidig kan der være særlige behov hos borgeren, omkring eksempelvis kommunikation, som kan nødvendiggøre, at hjælperteamet også under indlæggelse kan yde støtte til borgeren.*"

Det svar har senere socialministre gentaget. Manu Sareen svarede 31. marts 2015 på spørgsmål 232 (SOU. Alm. del), at en kommune godt kan beskrive generelle retningslinjer for ophør af BPA-ordningen i forbindelse med indlæggelse på sygehus, og tilføjede: "*Kommunen skal dog altid foretage en konkret og individuel vurdering i forhold til spørgsmålet om ophør eller midlertidigt ophør i den enkelte tilfælde sammenholdt med de beskrevne generelle retningslinjer.*"

11. januar 2017 var det nuværende Børne- og socialminister Mai Mercado, der svarede på et spørgsmål om emnet. Ministerens svar på spørgsmål 154 indsætter vi her i sin helhed: "*Det kan*

bekræftes, at kommunen i alle ordninger med borgerstyret personlig assistance efter servicelovens § 96, hvor borgeren indlægges, skal foretage en konkret og individuel vurdering af spørgsmålet om opsigelse af hjælpere. Kommunen skal således vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opsig hjælpere i forbindelse med f.eks. kortere eller længere hospitalsindlæggelser under hensyntagen til, at borgeren kan bibeholde et stabilt hjælpeteam under og efter endt indlæggelse. Samtidig kan der være særlige behov hos borgeren omkring eksempelvis kommunikation, som kan nødvendiggøre, at hjælpeteamet også under indlæggelse kan yde støtte til borgeren. Kommunen skal således vurdere, om det vil være mest hensigtsmæssigt at bibeholde hjælperne under eksempelvis indlæggelse, så borgeren efter endt indlæggelse fortsat har de fagligt nødvendige og kvalificerede hjælpere."

Kommunen SKAL ifølge ministrene altså foretage en konkret og individuel vurdering, hvor de blandt andet lægger vægt på borgerens mulighed for at bibeholde et stabilt hjælpeteam. Den konkrete vurdering nægter Brønderslev Kommune at foretage. Her er beslutningen at det uden undtagelse er umuligt for borgere at få BPA-hjælp med på sygehuset. Kommunen lægger al ansvar for hjælp under indlæggelse over på sygehuset.

Det generelle afslag på at medbringe hjælp under indlæggelse er i strid med reglerne. En borger med en BPA-ordning på 25 timer om ugen kan måske også bedre klare sig på sygehuset uden hjælper og kan lettere tilrettelægge en vagtplan, så hjælperen holder fri under et par dages indlæggelse, end en person med behov for 168 timers hjælp om ugen. Flere ting kan spille ind. Det er de vurderinger, ministrene henviser til i deres svar. Mennesker, der har brug for hjælp til det meste herunder at kommunikere med ukendte mennesker, har brug for at medtage hjælpen - i hvert fald en konkret individuel vurdering af behovet.

For respiratorbrugere med BPA er kommunens beslutning også i strid med ministeriets vejledning om koordinering af respiratorhjælp og borgerstyret personlig assistance. Her står blandt andet: "*Når en respiratorbruger indlægges, er det almindelig praksis, at respiratorhjælpen følger med, særligt ved ikke planlagte eller korterevarende indlæggelser. Kommunen kan vælge at fastholde ansættelsen af borgerens hjælpere. Det sker af hensyn til både borgeren, hjælperne og i mange tilfælde også myndighederne. Dermed undgår borgeren at skulle nyansætte hjælpere ved udskrivelse fra sygehus, og borgeren har dermed bedre mulighed for at fastholde et stabilt hjælpeteam. Desuden vil udskrivelsen ikke blive forsinket af, at der skal nyansættes og uddannes hjælpere. I praksis yder hjælpeteamet også støtte til borgeren under sygehusindlæggelse, udover den hjælp sygehuset yder."*

Muligheden for at fastholde gode hjælpere er uhyre vigtig. Man kan ikke bare finde nye hjælpere, når man er klar til udskrivning fra sygehuset, og de faste hjælpere har fundet nyt job, mens de har været opsagt under borgerens indlæggelse. Det er uholdbart for alle parter. Hvis hjælpere under brugerens indlæggelse finder nye jobs, skal nye rekrutteres og oplæres, før udskrivning kan ske, hvilket forlænger indlæggelsen. Vedrørende respiratorbrugere skal nye ikke blot rekrutteres og oplæres af brugeren selv, men desuden gennemgå et oplæringsforløb hos Respirationscenteret, før de får ret til at arbejde hos en respiratorbruger. Det skyldes, at respirationsarbejdet er lægeforbeholdt arbejde, der forudsætter en delegation fra en læge, som kun gives efter at have gennemgået oplæringen. Erfaringsmæssigt vil det forlænge

indlæggelsesperioden betydeligt. Brønderslev Kommunes konsekvente afvisning af, at man kan have BPA-hjælperne med på sygehus strider imod disse fornuftige regler om, at borgerne skal kunne rekruttere og fastholde et stabilt hjælperteam.

Ved længerevarende indlæggelser sker der helt naturligt en vurdering af om hjælperne skal opsiges. Måske er der overhovedet ikke udsigt til at borgeren kommer hjem igen. Måske er funktionsniveauet ændret, så der er behov for en anden løsning.

Vi påstår ikke, at alle med BPA-hjælp har brug for at få den hjælp med på sygehus. Vi påstår, at nogle har brug for det, og det udelukker Brønderslev Kommune med sin beslutning. Derfor er beslutningen ulovlig og bør ændres. Beslutningen fra Brønderslev Kommune indeholder ikke retningslinjer om, hvor længe en borger skal være indlagt før man ser på opsigelse af hjælperteamet.

Arbejdsretlige spørgsmål

I Kvalitetsstandarden forholder kommunen sig ikke til arbejdsretlige spørgsmål som kendte vagtplaner og opsigelsesvarsler. Kommunen forholder sig heller ikke til akutte indlæggelser, hvor det er umuligt at omlægge arbejdstiden og hvor indlæggelse af borgeren reelt vil betyde, at hjælperne fra den ene dag til den anden står uden arbejde.

Det er i strid med Ferielovens § 15, hvor der står, at Arbejdsgiveren så tidligt som muligt skal meddele lønmodtageren, hvornår ferien skal holdes, og at arbejdsgiveren skal give meddelelsen senest 3 måneder før hovedferien begynder. Hvis alternativet er opsigelse, er det i strid med Funktionærlovens regler om opsigelsesvarsler.

I Udmålingsbekendtgørelsens § 5 står blandt andet: "Ved udmålingen af tilskud til dækning af omkostninger til løn til hjælpere skal kommunalbestyrelsen ved beregningen af tilskuddet som minimum tage udgangspunkt i grundlønnen for sammenlignelige faggrupper, og kommunalbestyrelsen skal anvende samme udgangspunkt ved beregning af alle elementer af lønnen, jf. stk. 2."

Opsigelsesvarsel er et af de omtalte elementer af lønnen. Kommunen skal altså bruge samme udgangspunkt når de udmåler tilskud uanset om det handler om grundløn, løn for forskudt tjeneste, pension, anciennitetstillæg, opsigelsesvarsel med mere. Uanset hvilken overenskomst Brønderslev Kommune udmåler efter, kan forholdene aldrig blive ringere end funktionærloven. Den bryder kommunen, når de forlanger, at handicapbørnene skal på tvungen ferie eller opsiges fra den ene dag til den anden, hvis BPA-brugeren bliver indlagt på sygehuset. Kommunen kan ikke selv opsiges hjælperen, som de jo ikke har ansat. I stedet siger kommunen til arbejdsgiverne, at deres tilskud bliver reduceret med et beløb, der svarer til de dage borgeren er indlagt.

Vi vil også henvise til Ombudsmandens beretning for 2010. Her kan man læse, at også i den situation, hvor en ansat hos en privat aktør bliver afskediget efter ønske fra den myndighed som har indgået aftale med den private aktør, følger det af god forvaltningsskik, at den ansatte alligevel bør partshøres. <http://beretning2010.ombudsmanden.dk/artikler/artikel1/>. Dermed er det ikke noget, der kan ske fra den ene dag til den anden.

Som handicaporganisationer møder vi jævnligt mennesker med handicap, der oplever problemer med deres BPA-ordning i Brønderslev Kommune. Enkeltvis kan vi tage til Ankestyrelsen, men

de generelle ulovligheder, vi har kommenteret her, har vi følt os nødsaget til at ulejlige Tilsynet med.

Med venlig hilsen



Susanne Olsen, landsformand



Dansk Handicap Forbund
– et liv med lige muligheder



Lisbeth Koed Doktor, formand



Mogens Wiederholt, direktør

