

Social- og Arbejdsmarkedsudvalget
Ringsted Kommune

Ringsted 14. juni 2019

Vedr.: Høringssvar kvalitetsstandard og håndbog for Borgerstyret Personlig Assistance (BPA)

Handicaprådet i Ringsted kommune har fået kvalitetsstandard og håndbog for Borgerstyret Personlig Assistance (BPA) i høring. Sagen har været drøftet på Handicaprådets møde 14. maj 2019. Det har herefter igen været drøftet på Handicaprådets møde 12. juni, hvor Myndighedsenheden deltog med henblik på at besvare spørgsmål vedrørende kvalitetsstandard og BPA-håndbog.

DH-siden af Handicaprådet ønskede efter behandlingen at afgive et skriftligt høringssvar.

Det er DH-siden af Handicaprådet, der afgiver høringssvar, idet det fremgår af Handicaprådets Forretningsorden punkt 10, at ”I høringssager er det kun DHsiden af Handicaprådet, der afgiver høringssvar.”

DH-siden af Handicaprådet vil gerne kreditere for det store arbejde, der ligger i håndbogen. Den vil i mange konkrete situationer udgøre et godt arbejdsredskab for, hvordan borgere, der har BPA eller påtænkes at være i målgruppen for BPA, kan agere i situationer, de kan komme ud for. DH-siden af Handicaprådet er enig i, at det er en vigtig funktion. Det er dog ikke den eneste.

Målgruppen for BPA er en meget sammensat gruppe af borgere, med vidt forskellige behov, der falder inden for rammerne af lovgivningen. Vi har fået oplyst, at der pt. er 7 borgere, der har BPA i Ringsted kommune. Uanset gruppens størrelse er det vigtigt at fastholde, at der ved udarbejdelsen af både kvalitetsstandard og BPA-håndbog skal tages højde for den rummelighed målgruppen kan have.

Sætter man sig som mål at beskrive mulighederne i BPA-håndbogen som en del af en kvalitetsstandard, må der lægges vægt på også at beskrive borgernes rettigheder, da BPA-håndbogen får juridisk status ved at være en del af kvalitetsstandarden.

Dermed forpligter Ringsted kommune sig også til i BPA-håndbogen at forholde sig til at der opstår situationer af meget forskellig art, der skal kunne tages hånd om.

For DH-siden af Handicaprådet er det vigtigt at pointere, at der skal være et vedholdende fokus på, at borgerens selvbestemmelse er et nøgleord for BPA-ordningen. Ordningen bygger på den enkelte borgers individuelle hjælpebehov og personlige ønsker om at fastholde eller opbygge et selvstændigt liv, trods et massivt hjælpebehov.

I sagsbeskrivelsen vedrørende ”Ny kvalitetsstandard og håndbog for Borgerrettet Personlig Assistance (BPA)” gøres det klart, at ”BPA-håndbogen skal ses som en del af kvalitetsstandarden, da den uddyber og supplerer denne. Kvalitetsstandarden og BPA-håndbogen fremlægges hermed samlet med henblik på politisk behandling.”

Det pointeres ligeledes, at "Formålet med BPA-håndbogen er dels at uddybe og supplere kvalitetsstandarden, og dels at fungere som et opslagsværk for borgere med en BPA-ordning. Dette skyldes, at en BPA-ordning er en forholdsvis kompliceret tilskudsordning, og at det derfor ikke er muligt at beskrive alle de relevante facetter i en kvalitetsstandard."

På den baggrund finder DH-siden af Handicaprådet, at det må være et absolut krav, at kvalitetsstandarden og tilhørende BPA-håndbog både beskriver de komplicerede tilskudsregler for BPA og at borgernes rettigheder beskrives lige så grundigt som kravene til borgerne.

Dette finder vi ikke sker i tilstrækkelig grad med de to nærværende dokumenter. Det stiller borgernes retssikkerhed dårligt i situationer, hvor der måtte være konflikter og sager eksempelvis måtte ende i Ankestyrelsen. At tilføje et så omfattende dokument som BPA-håndbog som en del af en kvalitetsstandard stiller store krav til indholdet i begge dokumenter, da de begge er bindende i forhold til det kommunale serviceniveau.

Vi mener, der er brug for en mere systematisk gennemgang af begge dokumenter, så flest mulige situationer bliver afdækket hvis man konkret ønsker at forholde sig til dem i BPA-håndbogen.

DH-siden af Handicaprådet anbefaler, at der nedsættes et udvalg bestående af medlemmer fra administrationen og Handicaprådet med mulighed for at supplere sig med juridisk ekspertise på området. Målet er at lave en grundig gennemgang af både kvalitetsstandard og BPA-håndbog. BPA-håndbogen vil, med klare og velbeskrevne krav til borgerne og mangler i beskrivelsen af borgernes rettigheder, medvirke til at tilsidesætte den konkrete og individuelle sagsbehandling kommunen er forpligtet til i hver enkelt sag. Samlet set vil brugernes retssikkerhed være under stærkt pres i denne situation.

En generel kritik af håndbogen er, at den set fra et borgerperspektiv har alt for utydeligt sprog og begreber, som går igen en del steder. At man skal kunne varetage enten arbejdsgiver- eller arbejdslederrollen er ikke ensbetydende med, at man skal have viden eller kompetencer som svarer til en jurist eller socialrådgiver. Der må være et krav om at tekstens holder sig inden for nogle rammer, så også ikke bogligt orienterede borgere har mulighed for at orientere sig i det. Det må ikke være borgerens evne til at orientere sig i den fremlagte håndbog, der bliver afgørende for om en borger kan betragtes i målgruppen for BPA. Det stiller langt større krav til tekstens udformning end den udgør. Det er vigtigt at der bliver gjort en gennemgribende indsats for at bringe dette i orden.

DH-siden af Handicaprådet er i møde 12. juni blevet bedt om at komme med de konkrete kritikpunkter, vi havde af BPA-håndbogen. Vi kan ikke komme med en udtømmende liste her, da det kræver en faglig viden, som vi ikke kan og ikke skal mønstre. Det er netop derfor vi ønsker en mere dialogbaseret gennemgang af Kvalitetsstandard og BPA-Håndbog inden vedtagelse af de to dokumenter. På mødet i Handicaprådet oplevede vi også en vis tvivl omkring tolkningen af nogle af de spørgsmål vi stillede.

Nogle af de problematikker vi under gennemlæsningen af BPA-Håndbogen er stødt på, er:

"Oplæring i arbejdslederfunktionen drøftes og bevilges af Ringsted Kommune forud for valg af kursus m.m." Det er uklart, om der er tale om en intern dialog i Ringsted Kommunes Myndighedsenhed eller om der er tale om en inddragende dialog, hvor borgeren indgår som en part i denne. Dette tjener som et eksempel på upræcist sprogbrug, der kan skabe tvivl.

Under lovkrav til arbejdsgiver er nævnt "Gennemførelse af nødvendige

arbejdsmiljøforanstaltninger”. Dette må nødvendigvis følges op af, hvilke andre steder i BPA-håndbogen, borgeren kan læse mere om, hvad der menes med det, hvordan man gør det og hvor man kan hente hjælp, hvis man er i tvivl. Vi anser det for et generelt problem, at der mange steder i BPA-håndbogen mangler sådanne tværgående henvisninger, der sætter borgeren i stand til så enkelt som muligt at komme videre til eventuelle uddybninger og muligheder for hjælp.

Under "Valgmuligheder i forhold til arbejdsgiveransvaret" står: "Borger er arbejdsgiver, men Ringsted Kommune står for lønadministration, herunder lønudbetaling, indberetning af skat, ferie, pension og ATP. Borger er fortsat arbejdsgiver for hjælperne i ansættelsesretlig forstand." Det er en meget overordnet beskrivelse med nogle konsekvenser, der er vanskelige at gennemskue. Dem må borgeren nødvendigvis kende, hvis man skal kunne vælge på et kvalificeret grundlag.

Under "Opmærksomhedspunkter ved overdragelse til arbejdsgiverfirma" står: "Det er vigtigt, at borgeren ikke forpligter sig økonomisk ud over den ramme, som borger er bevilget." Igen er der brug for uddybende forklaringer på de reelle konsekvenser for borgeren i situationer, hvor det er upræcist beskrevet, hvad det kan føre med sig.

Under "Bevilling og budget" gøres det klart, at "Det udbetalte tilskud til ansættelse af hjælpere til BPA-ordningen udmåles i henhold til udmålingsbekendtgørelse nr. 1246 af 13/11/2017." I denne bekendtgørelse gøres det klart i Udmålingsbekendtgørelsen § 5 Stk. 2, at "Ved udmålingen af tilskuddet til løn pr. time efter stk. 1 skal kommunalbestyrelsen sikre, at der ved beregningen sikres den nødvendige rummelighed i udmålingen og herunder tages højde for 1) tidsbestemte tillæg, 2) stedbestemte tillæg, 3) funktions- og kvalifikationstillæg m.v., 4) arbejdsmarkedspension og 5) anciennitet. Ringsted kommune udmåler, som det fremstår i BPA-håndbogen, ikke til funktions- og kvalifikationstillæg. Ligeledes er der ikke angivet, hvordan rummeligheden generelt udmåles - kun vedrørende de nævnte "herunder-punkter", der opremses efterfølgende. Der bør udmåles en generel % til rummelighed vedrørende hele ordningen på omkring 4-5%.

Under "Afledte udgifter ved at have hjælpere i hjemmet" nævnes det, at "En borger med en fuldtidsordning bevilges som udgangspunkt 800 kr. pr. måned til afledte udgifter (takst 2019)." Denne takst har ikke været reguleret i årevis og der er ingen beskrivelse af, hvordan den reguleres i fremtiden. Der er ingen beskrivelse af, hvad der skal til, før man afviger fra det beløb, der "bevilges som udgangspunkt".

Under "Løn under sygdom" nævnes det, at "Der gøres opmærksom på, at både arbejdsgiver og arbejdsleder skal fremsende en oversigt oversygefraværet i den pågældende periode til Ringsted Kommune." Det forekommer at være et helt unødvendigt dobbeltbureaukrati det dette skal gøres af både arbejdsgiver og arbejdsleder. Det er et eksempel på uhensigtsmæssigheder i ordningen, der kræver en fornuftig forklaring.

Under "Omkostninger ved overholdelse af arbejdsmiljøloven" nævnes det, at "Ringsted Kommune anslår på baggrund af KL's vejledning for 2018, at en arbejdspladsvurdering koster kr. 6.500 (sats for 2019)." Der må angives eventuelle konsekvenser for borger, hvis dette beløb overskrides og hvor borger får vejledning i, hvordan man vælger løsninger, der holder sig inden for denne ramme, samt hvordan den reguleres.

Under "Lovpligtige forsikringer" nævnes det, at "Ringsted Kommune dækker de nødvendige og lovpligtige forsikringer i forbindelse med at have en BPA-ordning. Ringsted Kommune henstiller til, at borgeren tegner forsikringerne til bedst og billigst pris. Ringsted Kommune anslår, at de nødvendige forsikringer koster op til 12.500 kr. (sats for 2019)." Der må angives eventuelle konsekvenser for borger, hvis dette beløb overskrides og hvor borger får vejledning i, hvordan man

vælger løsninger, der holder sig inden for denne ramme, samt hvordan den reguleres.

Under "Lovpligtige forsikringer" nævnes det ligeledes, at "Ringsted Kommune dækker ikke for skader, som hjælperen har forvoldt mod borgers ting." Dette kan betyde ekstra udgifter for borgeren. Hvordan forholder det sig, hvis lignende skader sker under udførelse af kommunal hjemmepleje?

Under "stillingsopslag" hedder det, at "Opslaget kan blandt andet indeholde følgende:..." Der er brug for en skarpere skelnen mellem, hvad et stillingsopslag kan indeholde og skal indeholde. Et eksempel er, at det er nødvendigt at nævne, hvis det er en forudsætning at ansøger har kørekort. Det vil ofte være en forudsætning ved ansættelse i en BPA-ordning.

I forbindelse med ansættelsen hedder det, at "Ved ansættelsen skal arbejdsgiver udfylde en ansættelseskontrakt og fremsende den til arbejdsleder". Der er brug for skarpere skelnen mellem de forskellige former for fordeling af ansvar, hvor eksempelvis arbejdsleder er en og samme person og hvor arbejdsleder og arbejdsgiver er to forskellige juridiske personer.

Ligeledes i forbindelse med ansættelsen hedder det, at "Arbejdet er ikke overenskomstdækket". Der er brug for langt tydeligere beskrivelser af sammenhæng her, da Myndighedsenheden andre steder i BPA-håndbogen omtaler situationer, hvor der er andre muligheder og rettigheder, hvis arbejdet er overenskomstdækket. Dette er et eksempel på, at der skabes forvirring og utydelighed i budskaberne til borgere med BPA.

Under punktet "Nøgle" hedder det: "Hvis hjælperne får en husnøgle til borgers hjem, kan det være fornuftigt, at hjælperne underskriver en erklæring om, at de har modtaget nøglen. Det samme gør sig gældende, når/hvis ansættelsesforholdet ophører." Der er brug for langt større præcision i beskrivelse af de situationer, hvor nøgle er nødvendig. Eksempelvis vil der ikke nødvendigvis være behov for nøgle i situationer, hvor der er døgndækning af hjælpere i hjemmet. Der er brug for at beskrive de juridiske konsekvenser og det økonomiske ansvar, hvis en hjælper eksempelvis taber en nøgle.

Under "Hjælpernes arbejdsopgaver" er nævnt, at "kørekort kan være en forudsætning for ansættelsen." Der er andre steder nævnt, fx. I forbindelse med ansættelse, spørgsmål om straffeattest. Bør der på samme vis så ikke nævnes årlige check af kørekorts fortsatte gyldighed. Det er et eksempel på, at hvis man udviser grundighed i nogle forhold, bør man gøre det i alle. Der kan også ved bilkørsel være en række forhold vedrørende fart- og parkeringsbøder, der skal være afklaret før situationerne opstår.

Under "Opgaver, der ikke indgår i en hjælperfunktion", nævnes, at hertil hører "Opgaver, som udføres alene uden borgers tilstedeværelse." Der vil nok være behov for at udtrykke sig mindre kategorisk omkring en række daglige rutiner. Kan nødvendig snerydning ikke finde sted uden at borger ser på dette og opholder sig ude i kulde? Det er et eksempel på, at når man laver den slags detailstyring vil der opstå nogle helt uundgåelige konflikter mellem, hvad der er hensigtsmæssigt og hvad der ligger inden for rimelighedens grænse.

Der er en række uafklarede forhold i grænselandet mellem hviletidsbestemmelser, mulighederne for størst mulig selvbestemmelse og afklaring af overenskomstdækkede forhold. Det er et eksempel på, at det er vanskeligt at beskrive nogle generelle regler sat op imod, at ordningerne i virkeligheden er uhyre individuelt skruet sammen set i forhold til den enkelte borgers aktuelle livssituation og de muligheder, der skal til for at give bedste muligheder for et liv så frit som muligt.

Under afsnittet "Opsigelse eller bortvisning" indgår det, at "Gyldigheden af opsigelsen/bortvisningen kan afhænge af en eventuel efterfølgende retsafgørelse, hvis hjælperen

beslutter at rejse sag imod borgeren. Der gøres dog opmærksom på, at opsigelsen/bortvisningen ikke nødvendigvis er usaglig, selvom pågældende frikendes”. Det er vanskeligt at gennemskue, hvad der reelt står. Det er et eksempel på, hvor vanskeligt det er at skabe mening i noget, når det skal gøres kort.

Under “Vikardækning” fremgår det, at "Der kan opstå helt særlige og akutte tilfælde, hvor hjælpeetemet og arbejdsgiver ikke kan dække vagten.” Igen gør det sig gældende, at der spiller en række meget individuelle forhold ind i den enkelte ordning, der gør det meget kompliceret at overlade den enkelte situation til en hjemmepleje. Det kan eksempelvis være situationer, hvor der i forbindelse med en BPA indgår respiration, der kræver særlig oplæring. Det er et eksempel på, at i og med at BPA er forankret i kommunen opstår der situationer, hvor kommunen reelt ikke har mulighed for at dække de situationer, der opstår, samtidig med, at det entydigt er kommunen, der har forsyningspligten uanset borgerens situation.

Der står ligeledes under “Vikardækning”, at “Ved gentagende brug af Ringsted Kommunes hjemmepleje, indkaldes borgeren til en opfølgning af Ringsted Kommune for nærmere indblik i omstændighederne.” Dette kommer til at lyde som en trussel mod den fortsatte eksistens af borgerens ordning. Det er et af mange eksempler på, at borgerens retssikkerhed bliver meget skrøbelig. Det er kommunen, der har forsyningspligten, men reelt gøres borgeren ansvarlig for, at den fungerer.

Under “Hospitalsindlæggelse” står, at "Der gøres endvidere opmærksom på, at Sektoransvarlighedsprincippet træder ikraft, når borger indlægges. Det betyder, at såfremt hospitalet anvender borgerens hjælpere under indlæggelse, skal udgifter til løn afholdes af hospitalet.” Dette er et forhold mellem to myndigheder og deres indbyrdes betalingsforpligtelse. Skal det indgå i en BPA-håndbog, skal det tydeligt fremgå, at det kun nævnes for at skabe indsigt i procedurer, men at det herudover er et forhold, som borgeren ikke er part i.

Under “Hospitalsindlæggelse” nævnes endvidere, at "Ved planlagt hospitalsindlæggelse, for eksempel en planlagt operation, skal hjælperne varsles ferie. Hvis der derimod er tale om en akut indlæggelse, skal Ringsted Kommune orienteres.” Endnu engang er der tale om meget individuelle forhold, der er variable helt ned i den enkelte ordning alt efter i hvilken grad den enkelte borger er afhængig af den specifikke, individuelle hjælp, som er formålet med BPA.

Under "Udgifter til transport" er nævnt at under ferie med BPA gør det sig gældende, at "Hvis borger er bevilget en handicapbil, gives der ikke tilskud til transport til hjælper, såfremt borgeren benytter bilen til ferie. Ved benyttelse af anden transport til ferie, eksempelvis fly eller tog, er det Ringsted Kommune, der fastlægger udgiftsniveauet på billetterne.” I mange tilfælde vil hjælper(e) være nødt til at følge borger for at yde fornøden assistance. Det må i de situationer begrænse kommunens ret til selvstændigt at fastsætte prisen for billetter.

Under "Udgifter til indlogering af hjælper" fremgår det, at "Myndighedsenheden undersøger prisniveauet på værelse til hjælperne, og der gøres opmærksom på, at hjælperne ikke nødvendigvis indlogeres på samme hotel/motel som borger.” Også her er der tale om meget individuelle forhold, hvor det er nødvendigt at præcisere, at den enkelte borgers afhængighed af hjælpen er afgørende for den vurdering, der bliver lagt til grund.

Under "Borgers situation er ændret" nævnes, at "Hvis borger mod bedre vidende undlader at oplyse om ændrede forhold til Ringsted Kommune eller har modtaget hjælpen uberettiget, kan Ringsted Kommune kræve hjælpen tilbagebetalt.” Dette er et alt for utydeligt begrebsapparat (som en del andre steder i BPA-Håndbogen). At man skal kunne varetage enten arbejdsgiver- eller

arbejdslederrollen er ikke ensbetydende med, at man skal have viden eller kompetencer som en jurist eller socialrådgiver som tidligere beskrevet.

Ovenstående eksempler er udelukkende nævnt for at vise, at der er så mange forhold, der gør sig gældende, når man beskriver så detaljeret, som man gør i denne udgave af BPA-håndbogen. Det er fortsat muligt at fastholde dette, men man vil i så fald samtidig skulle beskrive den mangfoldighed af individuelle situationer mere indgående.

Det vil samtidig være hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i en mere afbalanceret form, hvor der også lægges vægt på borgernes retssikkerhed og knapt så meget vægt på kommunens ret til at handle på bestemte måder i bestemte situationer.

Det er DH-siden af Handicaprådets holdning, at kvalitetsstandard og BPA-håndbog kun kan vedtages samlet med henvisning til at BPA-håndbogen er en del af kvalitetsstandard. Derfor mener DH-siden af Handicaprådet ikke, at kvalitetsstandard kan vedtages før BPA-Håndbogen er bearbejdet.

DH-siden af Handicaprådet håber på en åben og målrettet dialog om kvalitetsstandard og BPA-håndbog i en arbejdsgruppe som foreslået.

Med venlig hilsen



Jan Jakobsen
Formand DH-Ringsted