

Analyse af

Borgerstyret Personlig Assistance (BPA)

samt

Kontakt- og ledsagerordning for døvblinde

vurdering af de økonomiske

styringsmuligheder på områderne

Indholdsfortegnelse

0. Resume	3
1. Indledning	5
1.1. Projektets organisering.....	6
2. Data om BPA ordningen i Aarhus Kommune og andre kommuner.....	7
2.1 Udgifter i Aarhus og andre kommuner	7
2.2. Sammenligning af udgifter til BPA i Aarhus og andre kommuner	7
2.2. Antal timer til BPA brugerne.....	8
3. Juraen i BPA-ordningen samt økonomiske styringsmuligheder	12
3.1. Ophør af BPA-bevilling pga. manglende arbejdslederevner.....	12
3.2. Udmåling af timer ud fra faste serviceniveauer	13
3.3. Natdækning leveret fra hjemmeplejen.....	15
3.4. Hjælp til madlavning og indkøb.	16
3.5. Det kommunale bidrag til den attraktive arbejdsplads indenfor BPA	18
3.6. Det kommunale bidrag til de ordninger, hvor borgeren vælger at lade et privat firma varetage arbejdsgiveropgaven.	18
3.7. Opsamling i forhold til styringsmuligheder	18
4. anbefalinger	20
4.1 Anbefaling om fremtidig styringsmæssig status	20
4.2 Rammer og forudsætninger for overgangen til styrbar status	20
4.3. Det fremtidige samarbejde mellem MSB og MSO på området	21
5. Kontakt og ledsagerordning for døvblinde	24
5.1. Døvblindeordninger i Aarhus Kommune	24
5.2. Udgifter til ordningen	25
5.4. Anbefalinger	26

Bilag 1: BPA-ordningens juridiske rammer.

0. Resume

Med henblik på at undersøge, om områderne fremover kan gøres styrbare analyseres i nærværende rapport de to ikke-styrbare områder Borgerstyret Personlig Assistance (BPA) samt kontakt- og ledsagerordningen for døvblinde. Begge områder varetages af Socialforvaltningen

For BPA vurderer Borgmesterens Afdeling (BA), at området ikke opfylder kravene til at være defineret som et ikke-styrbart udgiftsområde. Der påvises således i analysen en række tiltag, der muliggør en styring af udgifterne på området. Det beskrives samtidigt i analysen at området i udgangspunktet er vanskeligt styrbart. Styringsmulighederne er dog formentlig steget de senere år. Blandt andet som følge af en nyligt vedtaget præcisering af kommunernes mulighed for at lade visitationen afgøre af det kommunalt vedtagne serviceniveau. Flere af de styringsmuligheder kommunerne har i dag, havde derfor næppe været en mulighed for nogle år siden.

På den baggrund anbefaler BA, at området fra 2013 og frem defineres som et styrbart udgiftsområde, med budget- og rammevirkning som beregnet i afsnit 4.2.

I afsnit 4.2 er endvidere en række særlige forhold beskrevet, som BA samtidigt anbefaler som forudsætninger for at overføre BPA til det styrbare område. Disse er:

- Området indarbejdes i Socialforvaltningens budgetmodel, så budgettet fremover reguleres i takt med den demografiske udvikling.
- I det omfang fremtidige ankesager vedrørende hjemkommunerefusion for den eksisterende gruppe af BPA-brugere tabes af Aarhus Kommune reguleres socialområdets fremtidige styrbare budget herfor.
- Såfremt Den sociale Ankestyrelse i fremtidige principafgørelser vedrørende administrationen af BPA-området træffer afgørelser, så de anviste styringsmuligheder jf. afsnit 3 ikke kan anvendes, så vurderes områdets styrbarhed på ny.
- Såfremt en verserende sag om aflønning af handicaphjælpere - hvor der muligvis er en retssag eller et lovindgreb på vej - medfører merudgifter for Aarhus Kommune, reguleres det styrbare budget for BPA i overensstemmelse med den merudgift en sådan ændring vil give anledning til.

Ved en overgang til det styrbare område vil Socialforvaltningen fremover skulle tilpasse serviceniveauet til den økonomi som er afsat til området. For nogle BPA brugere kan et ændret serviceniveau betyde, at det bliver sværere at rekruttere hjælpere. Dette kan delvist imødegås ved, at BPA-brugerne flytter sammen i en art bofællesskaber og deler hjælpere i ydertimerne. Det kan også betyde, at andre BPA brugere opgiver at modtage hjælp via BPA. I så tilfælde, vil de skulle modtage et alternativt tilbud – enten i form af en plejeboligplads eller i form af en boformsplads. Det vurderes i den forbindelse væsentligt, at der skabes alderssvarende tilbud til de borgere, der ikke længere kan få BPA-ordningen til at hænge sammen, hvis kommunen ændrer på serviceniveauet.

Som led i analysen har BA vurderet mulighederne for en justering af den eksisterende snitflade mellem Sociale Forhold og Beskæftigelse (MSB) og Sundhed og Omsorg (MSO) for at sikre, at de økonomiske incitamentet de to afdelinger imellem ikke modvirker ønsket om at sikre alderssvarende tilbud til BPA-brugere, der forlader ordningen.

Med afsæt i at de to afdelinger i fællesskab har et sektoransvar for målgruppen og tildeles budget til opgaven, kan BA i forlængelse heraf pege på følgende muligheder vedr. de borgere som allerede i dag er omfattet af BPA-ordningen (i analysen benævnt 'den lukkede gruppe'), og som af den ene eller anden årsag måtte forlade ordningen fremadrettet:

- Lade den eksisterende snitflade de to afdelinger imellem fortsætte uændret.

- Lade de to magistratsafdelinger hver betale 50% af udgifterne til pladserne – uanset hvilket tilbud der er tale om. Efter en periode på maksimalt 4 år foretages en permanent omflytning af budget de to afdelinger imellem i forhold til de udgifter de pågældende borgere har givet anledning til.

Som en alternativ mulighed har det været overvejet, at tilføre socialområdet et yderligere budgetbeløb – svarende til det skønnede niveau for udgifterne vedr. den lukkede gruppe i MSO – med henblik på, at MSB herefter fremadrettet varigt betalte alle udgifter for eksisterende BPA-brugere.

Anbefalingerne er uddybet i afsnit 4.3, hvor øvrige forhold og anbefalinger vedr. snitfladen mellem MSO og MSB ligeledes er behandlet.

BA anbefaler i forlængelse heraf, at der som led i de videre drøftelser om budgettet for 2013-2016 – og som en forudsætning for at overføre BPA til det styrbare område – træffes et valg mellem en af de ovennævnte mulige snitfladeløsninger for den lukkede gruppe af borgere i BPA-ordningen.

Vedrørende kontakt- og ledsageordningen vurderes det, at der som udgangspunkt er tale om et udgiftsmæssigt lille og stabilt område. Der bør derfor være mulighed for at overføre ordningen til det styrbare område. Sent i analyseforløbet er BA dog blevet opmærksomme på områdets mulige sammenhæng til kommunikationsområdet i MSO, der overtog syns-/hørecentralen fra det tidligere Aarhus Amt som følge af kommunalreformen. Af tidsmæssige årsager har det dog ikke været muligt at afklare denne.

Henset hertil - og set i sammenhæng med at området ikke vurderes at have nævneværdig betydning for udviklingen i kommunens ikke-styrbare udgifter – anbefales det, at BA i samarbejde med MSB og MSO ser nærmere på den fremtidige organisering af kontakt- og ledsageordningen. Det anbefales endvidere, at området fastholdes som ikke-styrbart indtil den fremtidige placering af opgaven er afklaret. Dette forventes at kunne ske i forbindelse med budgetlægningen for 2014-2017.

1. Indledning

I forbindelse med vedtagelsen af Budget 2012 vedtog Byrådet en opstramning af principperne for ikke-styrbare udgifter i Aarhus Kommune. Samtidigt hermed vedtog Byrådet at der skulle udarbejdes 5 analyser af ikke-styrbare udgiftsområder.

Af budgetforliget fremgår:

”Da det forventes, at kommunens økonomi særligt udfordres af ufinansierede stigninger i de ikke-styrbare udgiftsområder vurderer forligspartierne, at det er særligt vigtigt at iværksætte tiltag, der kan modvirke en sådan udvikling. På den baggrund anmoder forligspartierne Borgmesterens Afdeling og de relevante magistratsafdelinger om at analysere fem ikke-styrbare serviceområder nærmere med henblik på at undersøge, hvordan flest muligt af disse områder kan gøres styrbare fremover. Det er BPA-ordningen, kontakt- og ledsageordningen for døvblinde, hjælpemidler, vintertjeneste og behandlingsmæssigt fripladstilskud. Konsekvenserne af analyserne drøftes i forligskredsen inden disse færdiggøres endeligt.”

To af disse analyser – analysen af Borgerstyret Personlig Assistance (BPA) og kontakt- og ledsagerordningen for døvblinde er behandlet i nærværende rapport.

BPA – tidligere kendt under navnet handicaphjælperordningen - er en ordning, hvor kommunen stiller midler til rådighed for en handicappet, der herefter (som udgangspunkt) selv ansætter sine hjælpere.

Det var tidligere et krav for at kunne modtage hjælpe efter ordningen, at borgeren selv skulle kunne fungere som arbejdsgiver og arbejdsleder. Med en lovændring fra 2009 er bruger kredsen for BPA blevet udvidet, så man nu alene skal kunne fungere som arbejdsleder. Dette indebærer, at man skal kunne udarbejde en vagtplan, holde MUS-samtaler, sikre arbejdsmiljøet mv.

Kontakt- og ledsagerordningen for døvblinde er en ordning, hvor døvblinde får tildelt støtte ud over, hvad der følger af den almindelige ledsagerordning.

En kontaktpersons opgaver er blandt andet at fungere som bindeled til omgivelserne. Det kan være ved at besøge den døvblinde, kommunikere og orientere om hverdagen, læse breve og meddelelser eller hjælpe med indkøb og andre praktiske opgaver. Kontaktpersonen yder ikke hjælp til personlig pleje, medicinering og rengøring.

Nærværende rapport deler sig i to dele. Først en analyse af BPA ordningen og dernæst en analyse af kontakt- og ledsagerordningen for døvblinde.

I afsnit 2 beskrives økonomien i BPA ordningen i Aarhus Kommune og der laves en sammenligning til andre kommuner på området.

I afsnit 3 gennemgås mulighederne for styring af området.

I afsnit 4 indeholder BA's anbefalinger om BPA-ordningens styringsmæssige status mv.

Endelig gennemføres der i afsnit 5 en analyse af kontakt- og ledsagerordningen for døvblinde.

1.1. Projektets organisering

Denne analyse er udarbejdet af Budget og Regnskab i Borgmesterens Afdeling (BA). Magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse (MSB) har bidraget til analysen og har deltaget i en udvidet arbejdsgruppe, hvor områderne er analyseret. BA er dog alene ansvarlig for de konklusioner og anbefalinger rapporten indeholder.

I den udvidede arbejdsgruppe har følgende personer deltaget.

- Jimmi Joensen, MSB
- Søren Hagen, MSB
- Christina Vadstrup Petersen, BA
- Lars Hennelund, tovholder, BA

Ledelsesmæssigt har følgende deltaget i arbejdet.

- Carsten Wulff Hansen, MSB
- Bjarne Høyer Andresen, MSB
- Lars Sønderby, BA

Endvidere har Magistratsafdelingen for Sundhed og Omsorg (MSO) bidraget til arbejdet i forbindelse med analysen af en fremtidig snitflade mellem MSO og MSB i en mulig fremtid, hvor BPA-ordningen gøres styrbar.

2. Data om BPA ordningen i Aarhus Kommune og andre kommuner

2.1 Udgifter i Aarhus og andre kommuner

BPA ordningen blev oprindeligt indført som en forsøgsordning i Aarhus Kommune. Dette forsøg blev efterfølgende nedfældet som en permanent national ordning i Serviceloven.

Der har derfor altid været en meget høj andel af BPA brugere i Aarhus Kommune. I de sidste ti år er denne andel dog faldet – om end der fortsat er et højt niveau for BPA i Aarhus Kommune.

2.2. Sammenligning af udgifter til BPA i Aarhus og andre kommuner

Udgifterne til BPA konteres på Indenrigsministeriets autoriserede konto 5.32.32 gruppering 003. Det er derfor muligt at lave sammenligninger af udgiftsniveauet mellem kommunerne i landet.

I nedenstående tabel ses nettodriftsudgifterne til BPA på landsplan og i Aarhus Kommune fra regnskab 2007 til 2011. Der er tale om nettoudgifterne efter indtægter fra andre kommuner og regionen, men før indtægterne fra den statslige refusionsordning vedrørende særligt dyre enkeltsager.

Tabel 1. Nettodriftsudgifter og gennemsnitlig årlig udgiftsvækst til BPA i Aarhus og hele landet (2007-2011).

2012 priser	2007	2008	2009	2010	2011	Gns. årlig vækst
Hele landet	932.973	1.016.771	1.206.391	1.348.399	1.403.360	10,7%
Aarhus	99.166	102.625	123.938	125.073	131.924	7,4%
AAK andel	10,6%	10,1%	10,3%	9,3%	9,4%	

Kilde. Nettoudgifter før statsrefusion. De kommunale regnskaber konto 5.32.32 gr. 003 – Danmarks Statistik.

Tabellen viser, at udgifterne på landsplan er vokset gennemsnitligt knap 11% om året. Det kan i forlængelse heraf bemærkes, at der er gennemført lovændringer i perioden, der har haft til hensigt at udvide brugerkredsen for BPA. Det er derfor ikke overraskende, at der har været en kraftig udgiftsvækst. Samtidigt er der gennemført ændringer, der har forbedret hjælpernes ansættelsesforhold – også en faktor, der har betydet forøgede udgifter til ordningen.

I Aarhus Kommune er udgifterne i perioden fra 2007 og frem vokset noget mindre end på landsplan nemlig 7,4% årligt. Dette dækker dog over to tendenser. Den ene er en betydelig vækst i antallet af visiterede timer og en delvis modgående bevægelse i udgiften per time.

Af nedenstående tabel fremgår udviklingen i antal visiterede timer fra 2007 til 2010. Data er hentet fra Børn og Voksen systemet og bygger således på visiterede timer og faste gennemsnitstakster. I praksis ligger forbruget lavere end de visiterede timer. Dog må det forventes at forbruget af timer følger med op, når antallet af visiterede timer vokser.

Tabel 2: Visiterede timer i BPA ordningen – alene brugere med mere end 20 timer per uge og alene Aarhus Kommunes betalingssager

	2007	2008	2009	2010
Antal timer	12.590	12.959	14.131	14.815
Antal brugere	132	139	149	158
Gns. timer/uge/bruger	95	93	95	94

Der har i 2007 og frem været en vækst i antallet af visiterede timer på 5,4% årligt. Dette dækker ikke over flere timer per bruger, men derimod over flere brugere

I nedenstående tabel ses den forventede merudgift i 2016, hvis ovenstående udvikling i antallet af visiterede timer fortsætter

Tabel 3: Modelberegning af merudgifter 2016, hvis udviklingen i antal visiterede timer fortsætter – uændrede timepriser

1.000 kr. - 12pl	
Timer 2011	770.398
Årlig vækst	5,6%
Vækst i 2016	240.113
Merudgift 2016	49.632.139

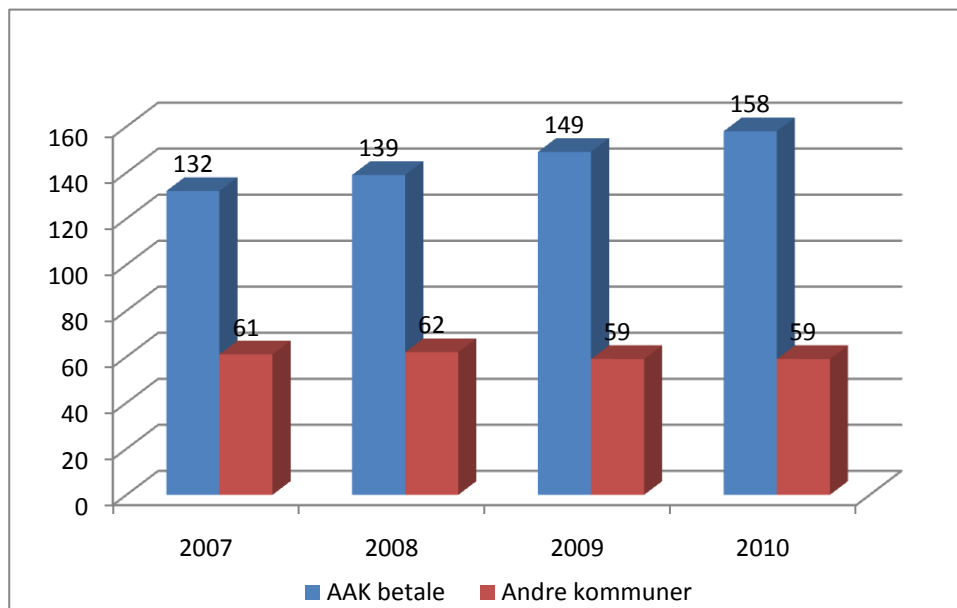
Hvis antallet af visiterede timer fortsat vokser, må det forventes, at der vil skulle tilføres ca. 50 mio. kr. ekstra til området frem mod 2016.

En så voldsom udgiftsvækst vil udgøre en betydelig belastning for kommunens samlede økonomi. Det er derfor væsentligt, at det vurderes, om der kan tages nye styringsværktøjer i anvendelse på området således som Byrådet besluttede at undersøge i forbindelse med Budget 2012.

2.2. Antal timer til BPA brugerne

Som det fremgår af tabel 1 har Aarhus omkring 10% af udgifterne på landsplan. Ud over de aarhusborgere som Aarhus Kommune betaler BPA for, er der dog også mange BPA brugere i Aarhus Kommune, der er finansierede af disses oprindelige hjemkommune. Udviklingen i antallet af brugere fra 2007 til 2010 ses i nedenstående figur.

Figur 1. Udviklingen i antallet af sager i BPA'en i Aarhus Kommune 2007-2010.



Kilde: Børn og Voksensystemet – alene sager med mere end 20 timer i gns. per uge i det enkelte år.

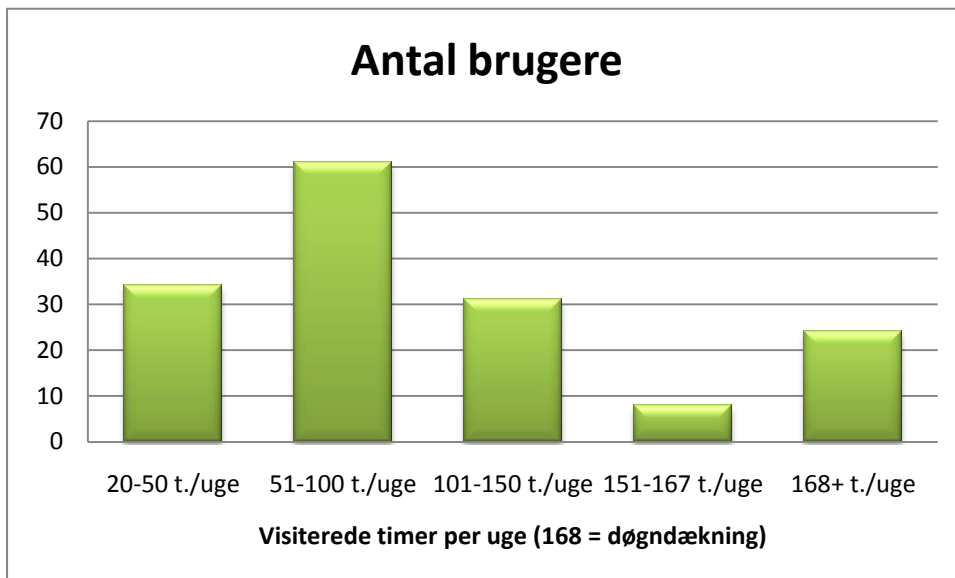
I 2010 var der således 217 brugere i ordningen, hvoraf 158 var Aarhus Kommunes betalingsforpligtelse, mens andre kommuner havde betalingsforpligtelsen for 59 borgere. Aarhus Kommune betalte således for 26 borgere mere i 2010 end i 2007 eller en vækst på 20% over tre år.

BPA er et område, hvor arbejdsgiveransvaret ikke ligger hos kommunen, men ved den enkelte bruger. Dette vanskeliggør samme niveau for registreringer af området, som findes på andre kommunale driftsområder.

I den følgende beskrivelse tages der udgangspunkt i antallet af visiterede timer i det såkaldte Børn og Voksen-system (administrationssystemet på det specialiserede socialområde). De visiterede timer er det antal timer en BPA bruger får stillet til rådighed. I praksis bruger borgerne færre timer end det visiterede. Det faktiske forbrug er dog svært at analysere på i forhold til personniveauet. Derfor foretages den nedenstående beskrivelse ud fra de visiterede timer.

I figuren nedenfor ses antallet af BPA-brugere fordelt på antallet af timer hjælp per uge.

Figur 3: Antallet af brugere i BPA fordelt på antal visiterede timer per uge (kun AAK som betalingskommune), 2010 data.



Det fremgår, at hovedparten af brugerne modtager mellem 51 og 100 timer støtte om ugen. 24 borgere har døgndækning

I tabel 4 ses samme inddeling af brugerne. Her udregnes den gennemsnitlige årlige takst. I praksis varierer priserne fra ordning til ordning. De angivne gennemsnit skal derfor alene ses som en overordnet indikation af, hvad de forskellige ordninger koster og hvor mange der er af dem.

Tabel 4: Antal BPA brugere grupperet efter t./uge og bruttoudgifterne til det visiterede timeantal (2010 data).

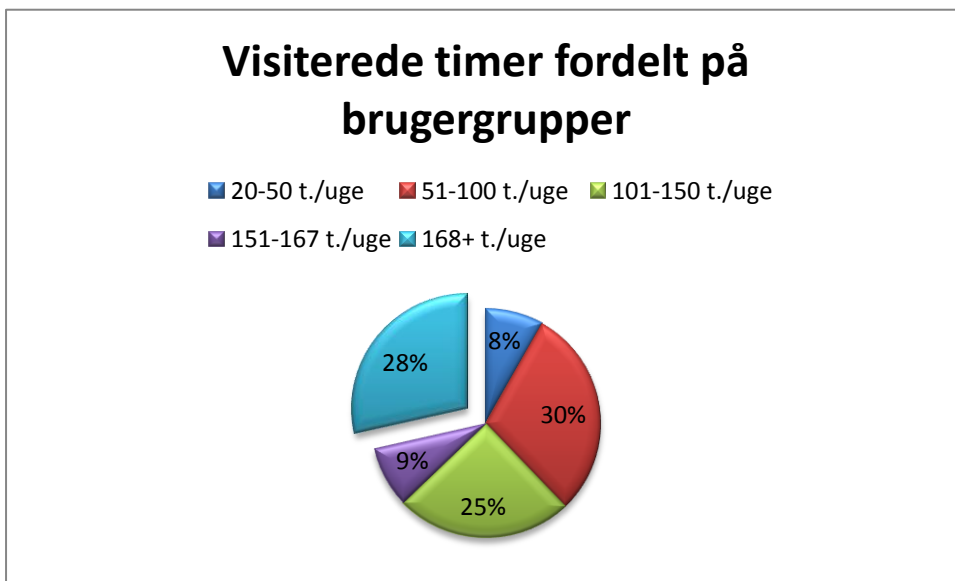
2012 priser, kr.	Antal	Gns. takst
20-50 t./uge	34	365.568
51-100 t./uge	61	743.006
101-150 t./uge	31	1.227.038
151-167 t./uge	8	1.643.988
Døgndækning	24	1.812.690
I alt	158	964.856

I praksis vil Aarhus Kommunes udgifter være lavere end ovenfor anført. Dels er det ikke alle visiterede timer, der bliver brugt. Dertil kommer, at en række timer betales af andre offentlige myndigheder. Dette gælder blandt andet statsrefusion vedrørende særligt dyre enkeltsager, hvor staten betaler 25% henholdsvis 50% af udgifterne over et vist niveau. Endvidere betaler regionen et bidrag vedrørende borgere, der har brug for respirationshjælp.

På trods heraf er det klart, at der er tale om en række relativt dyre tilbud. Udgiften per ordning ligger således typisk mellem 0,7 mio. kr. årligt og 1,8 mio. kr. årligt.

I nedenstående figur ses fordelingen af udgifter til de forskellige grupperinger af BPA brugere.

Figur 5: Fordelingen af visiterede timer grupperet efter t./uger for BPA-ordninger (2010 data)



Det ses, at 28% af udgifterne vedrører de tungeste sager, hvor BPA ordningen dækker hele døgnet.

Det er dog gruppen af brugere med mellem 51 og 100 timer per uge, der udgør den økonomisk set største brugergruppe.

Hvis udgiftsvæksten på området skal bremses, er det således centralt, at der både ses på sagerne med fuld døgndækning og på gruppen af mellemlange sager.

I det næste afsnit gennemgås en række styringshåndtag primært ud fra et juridisk synspunkt. Der foretages også en økonomisk vurdering af de mulige styringstiltag og de servicemæssige konsekvenser heraf beskrives.

3. Juraen i BPA-ordningen samt økonomiske styringsmuligheder

I det følgende gennemgås en række styringsmuligheder, der kan tages i anvendelse, for at mindske udgiftspresset på BPA området. Disse er:

1. Ophør af BPA med henvisning til, at borgeren ikke længere kan varetage arbejdslederopgaven.
2. Udmåling af timer indenfor BPA-ordningen ud fra faste serviceniveauer svarende til den metode, der bruges i MSO.
3. Natdækning leveret fra hjemmeplejen.
4. Hjælp til madlavning og indkøb.
5. Det kommunale bidrag til den attraktive arbejdsplads indenfor BPA.
6. Det kommunale bidrag til de ordninger, hvor borgeren vælger at lade et privat firma varetage arbejdsgiveropgaven.

Beregningerne nedenfor sker på baggrund af bruttoudgifterne. I praksis betyder den statslige refusionsordning, at besparelserne bliver mindre. For sager med et udgiftsniveau over 950.000 opnås 25% statsrefusion, der fragår den kommunale besparelse. For sager med udgifter over 1.770.000 kr. opnås 50% statsrefusion. En række brugere har allerede et udgiftsniveau under refusionsgrænsen og her vil en mulig besparelse således kunne slå igennem med 100%. Det er beregningsteknisk forudsat, at der tabes 25% i mindre statsrefusion, når udgifterne i BPA-ordningen reduceres per bruger.

I beregningerne tages der ikke højde for, at brugerne ikke bruger alle visiterede timer i dag. Der findes ikke eksakte data for, hvor stor en andel af de visiterede timer, der reelt ikke anvendes. Derfor indgår denne effekt ikke i det følgende. En sammenligning af visiterede timer, budgetterede timesatser og faktisk forbrug viser dog, at der er en god overensstemmelse mellem visiterede timer og faktisk forbrug, hvorfor der ikke forventes nogen betydelig afvigelse ved at se på visiterede frem for på forbrugte timer. Det må dog forventes, at brugerne vil komme tættere på at bruge alle timer, hvis kommunen reducerer serviceniveauet per bruger på området. Dette vil således kunne reducere størrelsen af de potentielle besparelser, der knytter sig til de mulige tiltag gennemgået nedenfor.

3.1. Ophør af BPA-bevilling pga. manglende arbejdslederevner

Jf. Servicelovens §96 stk. 2 er det en forudsætning for at modtage borgerstyret personlig assistance, at borgeren kan fungere som arbejdsleder.

Dette betyder, at borgeren blandt andet skal kunne:

- Lægge en vagtplan
- Planlægge hjælpernes arbejdsopgaver
- Afholde MUS samtaler
- Sikre et acceptabelt arbejdsmiljø

Disse opgaver kræver en vis grad af kognitive evner. Det er ikke givet, at en person, der kunne varetage disse opgaver som 40 årig også kan gøre det som 60-årig. Særligt ikke, hvis personens handicap – eller udviklingen i dette – påvirker de kognitive evner.

De juridiske muligheder for at fratage BPA fra borgere, såfremt kommunen ikke længere mener, at borgeren kan varetage arbejdslederopgaven er beskrevet i bilag 1 om de juridiske forhold ved styring i BPA-ordningen.

Heri konkluderes, at BPA kan trækkes tilbage ud fra en konkret individuel vurdering.

Som beskrevet ovenfor skyldes udgiftsvæksten på området en stigning i antallet af brugere og visiterede timer i ordningen jf. tabel 2 og 3. Modsat vurderes der altså også mulighed for at

stoppe en række sager, fordi kravet om arbejdslederevner ikke længere er til stede. Hidtil har Aarhus Kommune haft en praksis, hvor de fortsatte arbejdslederevner kun sjældent er taget op til revision. Hvis denne frekvens øges, vil antallet af BPA brugere alt andet lige kunne nedbringes.

Økonomi

Den gennemsnitlige BPA bruger i Aarhus Kommune var i 2010 visiteret til 93 støttetimer per uge svarende til en gennemsnitspris på i alt 965.000 kr. (2012 prisniveau). Personer, der ikke længere kan varetage arbejdslederopgaven, vil dog ofte have et højere støttebehov end gennemsnittet. En ordning med 24-7 dækning koster i 2012 1,8 mio. kr.

Ved fratagelse af BPA på grund af manglende arbejdslederevner, vil kommunen skulle stille en alternativ plads til rådighed for brugerne. Dette vil typisk være en plejebolig i MSO. Taksten herfor udgør mellem 308.000 kr. og 439.000 kr., idet der er taget udgangspunkt i plejeindsats D eller E. Selv ved de dyreste plejeboliger i Magistratsafdelingen for Sundhed og Omsorg – plejeindsats F – er udgiften lavere end ved BPA nemlig 880.000 kr. årligt.

Det vurderes derfor, at der er et betydeligt økonomisk potentiale i at foretage hyppigere vurderinger af BPA brugernes arbejdslederevner. Kommunen har med andre ord en økonomisk styringsmulighed her.

Service-mæssige konsekvenser

Selv om Socialforvaltningen får overført det fulde budget til BPA betyder den løbende tilgang af brugere formentlig, at det kan blive nødvendigt at vurdere arbejdslederevnen ved de eksisterende brugere hyppigere end tilfældet er i dag.

Derfor vil nogle brugere kunne opleve, at deres BPA ordning tages fra dem på et tidligere tidspunkt, end de oplever det i dag.

Dette vi kunne opleves som en servicereduktion. Det må dog her pointeres, at BPA netop er tiltænkt borgere med mulighed for at udøve arbejdslederevnen, hvorfor en sådan ændring alene vil være i overensstemmelse med lovens afgrænsning af bruger kredsen for BPA.

3.2. Udmåling af timer ud fra faste serviceniveauer

Det helt centrale punkt i vurderingen af, om BPA ordningens økonomi kan styres fremadrettet er, om kommunen kan vedtage og ændre serviceniveauet for brugerne.

I Vejle kommune bruges udmålingsprincipper fra ældreområdet, når der udmåles tid til BPA. Dette skal forstås sådan, at der udmåles en BPA-del bestående af ledsagelse, fritidsaktiviteter og almindelig livsførelse.

For andre dele af hjælpen fx at komme i seng om aftenen eller at få lavet mad, udmåles hjælpen ud fra samme principper som på ældreområdet. Altså som et antal enkeltstående minutter.

Det er herefter brugernes opgave at tilrettelægge den samlede støtte indenfor kommunens udmåling.

I dag foretager Aarhus Kommune i vid udstrækning samme opmåling. Der lægges dog efterfølgende vægt på, at der skal være sammenhæng i hjælpen og der bevilges herefter ekstratimer, så BPA ordningen hænger sammen i sammenhængende vagtforløb.

Hvis denne praksis med at "fylde op" med timer standses, bliver det sværere at få BPA ordningerne til at hænge sammen i ydertimerne. For nogle brugere vil det ikke længere være

hensigtsmæssigt at bruge hjælpertimer på at komme i seng, hvis der kun er visiteret eksempelvis 40 minutter hertil. Brugere vil derfor i stedet kunne vælge at få en del af hjælpen leveret som pleje fra MSO.

Det er derfor vigtigt, at kommunen har et supplerende tilbud til brugere. Hvis brugeren ikke på hensigtsmæssig vis kan få BPA ordningen til at hænge sammen i ydertimerne, vil brugeren fremadrettet kunne "levere timerne tilbage" til BPA-ordningen, der herefter køber samme serviceydelse ved MSO.

I vedlagte bilag 1 er de juridiske muligheder for at lave denne ændring beskrevet. Det konkluderes, at kommunen alene har pligt til at bevilge timer svarende til det hjælpebehov borgeren har brug for. Kommunen behøver derfor ikke at bevilge timer med henblik på at give mulighed for sammenhængende vagter for hjælperne. Der henvises i den forbindelse til to principafgørelser herom (SM C-110-11 og SM C-87-09). Den præcise juridiske stilling på området er dog ikke helt klar. Det kan derfor ikke vurderes entydigt i hvilken grad muligheden kan anvendes.

Økonomi

Forslaget har alene betydning for de brugere, der ikke har brug for 24 timers overvågning.

Nedenfor er den potentielle besparelse ved at gå fra at bevilge timer fra kl. 19 til 23 (hjelper er på vagt fra aftensmåltidet er færdigt til bruger går i seng) og i stedet bevilge 42 minutter til at komme i seng sådan som serviceniveauet er for kommunens ældre borgere.

Udgiften til BPA hjælp i dag er 4 timer a 212 kr. i gennemsnitstakst. Det antages, at der 4 dage månedligt vil være behov for hjælp i tidsrummet 19-23 alligevel ud over, hvad borgeren selv bruger fra sin hovedbevilling til fritidsaktiviteter og almindelig livsførelse.

Herefter kan den potentielle kommunale besparelse per bruger resumeres således.

Tabel 5: Reduceret bevilling af timer i perioden 19-23 og hjælp til at komme i seng leveret af MSO.

Timer per dage	4
Dage år år	317
Gns takst	212
Bruttobesparelse	269.232
Minutter hjælp fra MSO	42
Timetakst	468
Udgift	103.849
Besparelse	165.382
Besparelse e. statsrefusion	124.037

Såfremt MSB oplever et udgiftspres på BPA området, vil der altså ligge et styringsmæssigt håndtag her, der kan tages i anvendelse for at styre udgiftsudviklingen.

Et andet eksempel er at reducere de timer, der bevilges i løbet af dagen. Hvis kommunen oplever et udgiftspres, vil der kunne ændres på serviceniveauet. Dette vil igen kunne medføre en fornyet visitation af borgerne ud fra en konkret individuel vurdering i lyset af det nye serviceniveau.

For hver time man på denne måde kan reducere det visiterede timetal med reduceres udgifterne med 67.000 kr. årligt før effekten af reduceret statsrefusion og 50.000 kr. efter statsrefusion. Kan dette gøres for 100 brugere opnås altså en samlet reduktion i udgifterne på 5 mio. kr.

Servicemæssige konsekvenser

Hvis Socialforvaltningen forlader den eksisterende praksis om at udmåle BPA-ordninger ud fra princippet om at fylde timer op for at skabe sammenhængende hjælp, vil brugerne opleve en servicereduktion.

Denne reduktion vil selvsagt afhænge af, hvor store servicereduktioner det bliver nødvendigt at foretage for at holde en fremtidig økonomisk ramme på området.

For nogle BPA brugere kan et ændret serviceniveau betyde, at det bliver sværere at rekruttere hjælpere. Dette kan delvist imødegås ved, at BPA-brugerne flytter sammen i en art bofællesskaber og deler hjælpere i ydertimerne. Det kan dog også betyde, at nogle BPA-brugere opgiver at modtage hjælp via BPA. I så tilfælde, vil de skulle modtage et alternativt tilbud – enten i form af en plejeboligplads eller i form af en boformsplads. Det vurderes i den forbindelse væsentligt, at der skabes alderssvarende tilbud til de borgere, der ikke længere kan få BPA-ordningen til at hænge sammen, hvis kommunen ændrer på serviceniveauet.

3.3. Natdækning leveret fra hjemmeplejen.

På linje med, hvad der er beskrevet i afsnit 3.2 er der heller ikke en forpligtelse til at levere nattevagt hele natten, hvis brugeren alene har brug for hjælp eksempelvis en eller to gange i løbet af natten.

Den juridiske begrundelse svarer til begrundelsen i afsnit 3.2. Også her er den juridiske stilling dog ikke helt afklaret i form af afgørelser fra Ankestyrelsen.

I dag bevilger Aarhus Kommune fuld nattevagt i form af 24-7 bevillinger. Hvis behovet om natten alene er hjælp en til to gange, bevilges hjælpen i stedet som en rådighedsvagt.

Såfremt kommunen fremadrettet vælger alene at udmåle den konkrete hjælp frem for eksempelvis 8 rådighedstimer, er det vigtigt, at der kan leveres en kompenserende hjælp i form af besøg fra hjemmeplejen.

Økonomi

I nedenstående tabel ses udgiften til en rådighedsvagt fra kl. 23 til 07 via BPA ordningen. Endvidere ses udgiften til henholdsvis et eller to besøg fra hjemmehjælpen per nat.

I beregningen af den årlige besparelse er det forudsat, at ændringen kan ske i 47 uger om året. I de øvrige 5 uger – ferier, weekendture mv. – forudsættes fortsat rådighedsvagt fra borgerens handicap hjælper.

Tabel 6: Udgifter til rådighedsvagt via BPA hhv. et eller to besøg fra hjemmeplejen i stedet samt potentiel årlig besparelse.

Timer per nat	8	
Rådighedstakst	118	
Udgift per nat	946	
Minutter/besøg fra hjemmeplejen	16	
Gns timetakst	468	
	1 besøg	2 besøg
Udgift per nat til hjemmeplejen	125	250
Besparelse per år før statsrefusion	299.687	254.135
Besparelse per år efter statsrefusion	224.765	190.601

Som det fremgår, er der her en betydelig mulighed for at påvirke kommunens udgiftsniveau. Det skal dog understreges, at det langt fra er alle BPA brugere, der i dag modtager natdækning, der ville kunne modtage hjælp fra hjemmeplejen. En række brugere har brug for overvågning – en ydelse hjemmeplejen i sagens natur ikke kan levere. Andre brugere har brug for et så fleksibelt tilbud med mange eller til tider skiftende antal vendinger, at dette heller ikke ville kunne leveres fra MSO. Men det vurderes at der findes en række brugere, der ville kunne hjælpes med den ovenfor beskrevne model.

Servicemæssige konsekvenser

For den enkelte bruger vil det blive oplevet som en betydelig servicemæssig nedgang, hvis natdækning via rådighedsvagter erstattes af natdækning via hjemmeplejen.

3.4. Hjælp til madlavning og indkøb.

Det er praksis i BPA-ordningen i dag, at der udmåles hjælp til indkøb og til madlavning.

Det er undersøgt, om det rent juridisk er muligt at styre tildelingen af hjælp hertil. Dette kunne fx være ved til visse brugere kun at visitere hjælpen i form af udbragt mad på linje med de principper der anvendes i MSO.

I den vedlagte juridiske vurdering konkluderes det, at dette er en mulighed og at der ligger en principafgørelse fra Den sociale Ankestyrelse herpå (SM C-36-02 – afgørelse ift. muligheden for at bevilge hjælp i form af udbragt mad til en BPA-bruger).

Såfremt der opstår et fremtidigt pres på udgifterne i BPA-ordningen, vil det således være muligt at styre udgiftspresset ved at gå fra hjemmelavet mad til mad via madordning og indkøb af dagligvarer via indkøbsordning (kommunens madservice).

Økonomi

Nedenfor er beregnet, hvad den kommunale besparelse ville være ved at gå fra at bruge BPA timer til indkøb af de daglige fornødenheder og lave et varmt aftensmåltid og i stedet overgå til det serviceniveau, der er gældende for kommunens ældre borgere.

Det er antaget, at der i BPA ordningen i dag bruges 1,5 timer på indkøb to gange ugentligt. Det er samtidigt antaget, at madlavningen og opvask tager 45 minutter per dag. Ved leveret mad afsættes der 15 minutter til opvarmning af maden og opvask.

Alternativet til at lave maden selv, er leveret mad. Denne koster 48,5 kr. at producere, hvoraf borgeren selv betaler de 47 kr. Madvarer kan i dag leveres uden udgift for kommunen. I visse ordninger betaler kommunen et tilskud til udbringning af varerne. Der er nedenfor regnet med en udgift på 0 for kommunen til udbringning af madvarer. Men besparelspotentialet vil ikke ændres væsentligt, selv hvis der indregnes et kommunalt bidrag til udbringning af madvarer.

Der er ikke forudsat nogen ændring på den tid hjælperne bruger på at give borgeren mad. Nedenfor ses den potentielle besparelse for en bruger samlet ved at gå over til at få leveret et aftensmåltid dagligt frem for at få mad lavet af hjælperne. Ordningerne vil også kunne kombineres, så der bevilges hjemmelavet mad eksempelvis to gange ugentligt og mad fra kommunens madservice de andre dage.

Tabel 7. Besparelse ved leveret aftensmåltid frem for individuelle indkøb og tilberedning af aftensmåltid – alle dage hele året.

	Dage	Timer per gang	Timer	Timetakst	Udgift
Indkøb	104	1,5	156	166	25.841
Madlavning	365	0,5	183	212	38.750
I alt					64.591
Udgift til leveret mad	365				-548
Besparelse i alt per bruger					64.043

Kunne ovenstående ændring gennemføres for eksempelvis 100 brugere, ville potentialet således være en besparelse på 6,4 mio. kr. årligt brutto eller 4,8 mio. kr. netto.

En ændring af ordningen ville eksempelvis også kunne implementeres, så der fx fortsat bevilges BPA timer til madlavning i weekender, men madservice på hverdage.

Samlet set vurderes der således betydelige styringsmæssige muligheder i dette håndtag.

Hvis ovenstående ændringer betyder, at brugerne ikke længere kan få hjælpertimerne til at hænge sammen i forbindelse med madlavningen, vil MSO i stedet skulle stå for bistand til opvarmning af maden mv.. Da timeprisen hos MSO er noget højere end i BPA (bl.a. på grund af vejtid), vil besparelsen blive mindre end vist i tabellen. Der vil dog fortsat være et ganske betydeligt potentiale i håndtaget.

Service-mæssige konsekvenser

Levering af udbragt mad vil være en væsentlig reduktion i det serviceniveau BPA brugerne oplever. Reduktionen vil ikke kunne ske for de brugere, der alligevel skal have 24-7 dækning af hensyn til overvågning eller af andre hensyn. Eventuelle ændringer af ordningen vil derfor kun være relevant for en del af BPA-målgruppen.

At få leveret fødevarer frem for at bruge hjælpertimer til at handle er også en servicemæssig reduktion. Det skal dog her understreges, at der – i givet fald - fortsat vil være et betydeligt antal timer i BPA ordningen til daglige gøremål og til fritidsaktiviteter samt andre indkøb. Der vil derfor fortsat være timer til indkøb. Men altså ikke timer til eksempelvis to ugentlige indkøb i dagligvarebutikker.

3.5. Det kommunale bidrag til den attraktive arbejdsplads indenfor BPA

I forbindelse med nærværende analyse har BA vurderet de forudsætninger, der ligger bag en lovændring fra 2009 på BPA området.

I den forbindelse har staten kompenseret kommunerne for øgede udgifter til BPA. I beregningen af den medfølgende DUT-kompensation til kommunerne indgår et skøn for de ekstra timer en hjælper kan få bevilget til efteruddannelse, personalemøder mv.

I den statslige kompensation blev der taget udgangspunkt i et årligt timetal på 7,5 timer. I Aarhus Kommune bevilges op til 16 timer årligt.

Der er således mulighed for at tilpasse Aarhus Kommunes praksis på området til det niveau staten har udstukket i forbindelse med lovændringen.

Det eksakte tal for, hvor mange timer der bruges på området i dag er ikke blevet opgjort i forbindelse med analysen. Hvis alle ordninger brugte de 16 timer (hvad de formentlig ikke gør), ville besparelsen ved denne praksisændring være på 0,6 mio. kr. brutto og 0,45 mio.kr. efter fradrag for reduceret statsrefusion.

En ændring af Aarhus Kommunes praksis på området vurderes at have meget begrænsede servicemæssige konsekvenser for borgerne.

3.6. Det kommunale bidrag til de ordninger, hvor borgeren vælger at lade et privat firma varetage arbejdsgiveropgaven.

I forbindelse med ovennævnte lovændringer blev der også indregnet et niveau for de udgifter, der følger i forbindelse med borgernes mulighed for at få en privat leverandør til at påtage sig arbejdsgiveropgaven.

Aarhus Kommune udbetaler i dag 17 kr. i arbejdsgiverbidrag til de private leverandører. På baggrund af de forudsætninger, der indgår i DUT-kompensationen har BA beregnet, at der kan spares cirka 12 kr. per hjælpertime hos en privatleverandør på dette arbejdsgiverbidrag.

Hvis Aarhus Kommune ændrer praksis og følger det niveau for arbejdsgiverbidraget, der fremgår af budgetvejledningen, kan der spares op mod 3,5 mio. kr. årligt brutto og 2,6 mio. kr. netto efter statsrefusion på dette område.

Der vil ikke være servicemæssige konsekvenser af en sådan ændring.

3.7. Opsamling i forhold til styringsmuligheder

Styring af BPA-området er vanskelig. Det skyldes primært to forhold. På den ene side er loven formuleret meget generelt og der har bredt i landets kommuner og i ankesystemet været en tendens til at fortolke borgernes rettigheder udvidende og lægge mindre vægt på kommunernes styringsmuligheder.

På den anden side betyder hele karakteren af ordningen med mange små enkeltmandsordninger, at effektiviseringer som eksempelvis deling af vagter i ydertimer mv. er svær. Den heterogene karakter af ordningen gør også den administrative opfølgning på området langt vanskeligere og mere ressourcekrævende, end ved andre kommunale tilbud.

Som det imidlertid fremgår af den ovenstående juridiske gennemgang og de foretagne beregningseksempler, vurderes der at være betydelige styringsmuligheder i BPA ordningen.

Disse er dels begrundet i en konkret gennemgang af de juridiske forhold jf. bilag 1, og dels en nyligt vedtaget lov, der skriftligt præciserer retsstillingen på området. Denne lovændring præciserer, at kommunen kan tage hensyn til sin økonomiske situation i administrationen af serviceloven – og altså også kan tage dette hensyn i administrationen af BPA-ordningen. Loven præciserer også, at ankemyndighederne skal inddrage kommunens serviceniveau, når den vurderer eventuelle klager i forhold til Serviceloven.

De styringsmæssige muligheder er således blevet styrket og understøtter dermed også en overflytning af BPA ordningen fra det ikke-styrbare til det styrbare område.

På baggrund af ovenstående finder BA ud fra en samlet vurdering, at BPA-ordningen ikke kan betegnes som ikke-styrbart.

Det er udgangspunktet i Aarhus Kommune, at alle områder er styrbare med mindre de ikke kan styres. Derfor bør BPA ordningen også flyttes fra det ikke-styrbare område til det styrbare område i medfør af kommunens økonomiske styringsprincipper.

4. anbefalinger

4.1 anbefaling om fremtidig styringsmæssig status

Det anbefales, at BPA ordningen gøres styrbar med virkning fra 2013.

I lighed med principperne anvendt i forbindelse med ikke-styrbar analysen forud for Budget 2012 foreslås det, at den fremadrettede budgetramme på området dannes med udgangspunkt i Regnskab 2011.

Det anbefales endvidere, at budgettet for BPA ordningen fremover indgår i Socialforvaltningens budgetmodel.

Som led i fastsættelsen af et retvisende styrbart budget for området i 2013 og frem, anbefales regnskabet for 2011 endvidere fremskrevet med den demografiske udvikling fra 2011 til 2013. De eksakte budgetbeløb fremgår af afsnit 4.2. nedenfor.

4.2 Rammer og forudsætninger for overgangen til styrbar status

Det fremtidige styrbare budget på BPA-området – altså det budget, der flyttes fra det ikke-styrbare område til det styrbare område er dannet ud fra samme principper som blev brugt ved ikke-styrbar-analysen sidste år.

Der er taget udgangspunkt i Regnskab 2011. Der er herefter korrigeret for effekten af tabte sager vedrørende mellemkommunale betalinger i 2011 og 2012. Der er sket en tilpasning af takstopkrævningsprincipperne vedrørende de resterende betalingsager. Endelig er regnskabet forøget med effekten af den demografiske udvikling fra 2011 til 2013. Ved budgetudvidelser er der forudsat samme indtægt fra refusion vedrørende særligt dyre enkeltsager som i 2011.

Af nedenstående tabel fremgår forslaget til fremtidigt nettobudget for BPA-området. Af tabellen ses også det nuværende budget, den afsatte reserve på området¹ og den deraf følgende restreserve.

Restreserven anbefales bevaret til imødegåelse af eventuelle fremtidige merudgifter som følge af eventuelle tabte sager om hjemkommunerefusion. Behovet for denne reserve er forbundet med stor usikkerhed. Det skønnes dog at en reserve på 5-10 mio. kr. er tilstrækkelig henset til de sager som Aarhus Kommune har vundet efter Ankestyrelsens afgørelse (i august 2012) vedrørende sager med temaet "intern flytning".

¹ I forbindelse med Budget 2012 blev der optaget en reserve til imødegåelse af merudgifter ved en række sager i det sociale ankesystem vedrørende hjemkommunerefusion for BPA-brugere. I august 2012 er der truffet afgørelse i en vigtig sag om hjemkommunerefusion, hvor refusionstilsagnet var trukket som følge af interne flytninger i kommunen. Afgørelsen er faldet ud til Aarhus Kommunes fordel. Der er fortsat andre typer sager, der afventer afgørelse, men spørgsmålet om interne flytning var en central sag. I forbindelse med disse ankesager kan hjemkommunerne, hvis de taber sagerne, vælge at trække handleansvaret tilbage fra Aarhus. Den afsatte reserve vil i givet fald også skulle finansiere nettomindreindtægter som følge heraf.

Tabel 8: Fremtidigt nettobudget til BPA ordningen, 2013-2016 samt fremtidig reserve til tabte sager om hjemkommunerefusion.

2013 priser	2013	2014	2015	2016
Fremadrettet budget e. statsrefusion	130.595	131.948	133.089	134.230
Nuværende budget i SOC	116.950	118.153	119.356	120.424
Behov for budgettilførsel	13.645	13.795	13.733	13.806
Allerede afsat reserve	22.235	22.235	22.235	22.235
Restreserve til fremtidige tab af ankesager og hjemtagelse af handlekommuneansvar	8.590	8.439	8.502	8.429

For så vidt angår de reelle styringsmuligheder på BPA-området og dannelsen af et fremtidigt nyt styrbart budget, så er de alt andet lige forbundet med visse usikkerhedsmomenter.

Det anbefales på den baggrund, at en overførsel af BPA til det styrbare område i Socialforvaltningen sker med følgende supplerende bestemmelser:

1. Der verserer en række sager om mellemkommunale betalinger på området i det sociale ankesystem. Disse afgørelser vil få stor indflydelse på udgifterne på BPA området fremadrettet. Det foreslås, at det styrbare budget reguleres for de ændringer i opad- eller nedadgående retning, som disse afgørelser giver anledning til. Reguleringerne vil kun kunne vedrøre BPA-sager, der er bevilget før området eventuelt gøres styrbart.
2. Såfremt Den sociale Ankestyrelse i fremtidige principafgørelser vedrørende administrationen af BPA området træffer sådanne afgørelser, så de anviste styringsmuligheder jf. afsnit 3 ikke kan bruges, vurderes områdets styrbarhed på ny.
3. Såfremt en verserende sag om aflønning af handicaphjælper (hvor der muligvis er en retssag eller et lovindgreb på vej) medfører merudgifter for Aarhus Kommune, reguleres det styrbare budget for BPA i overensstemmelse med den merudgift en sådan ændring vil give anledning til.

4.3. Det fremtidige samarbejde mellem MSB og MSO på området

I forbindelse med denne rapport har BA afholdt en række møder med MSB og MSO omkring snitfladen mellem de to afdelinger i forhold til BPA-brugerne.

Det vigtigste forhold at få afdækket har været, om kommunen ville kunne stille hjemmehjælp til rådighed, hvis der ikke fremover bevilges timer til at "fylde BPA-ordningerne op" for at skabe sammenhængende hjælp.

Der er enighed de to magistratsafdelinger imellem om, at MSO spiller en central rolle her som leverandør af pleje og praktisk hjælp i de tilfælde, hvor den handicappede ikke kan få hjælpere til at udføre mindre opsplittede opgaver. Dette kunne fx være at hjælpe borgeren i seng.

Der er også enighed om, at for de borgere, der er i BPA-ordningen betaler MSB en omkostningsbestemt takst til MSO for de ydelser MSO udfører for BPA ordningen. Dette gælder for såvel nye som hidtidige brugere af ordningen – herunder brugere som måtte vælge at 'flytte sammen' i en slags BPA-bofællesskaber. Der afregnes kun for ændringer i forhold til det niveau for hjælp fra MSO, der allerede gives i dag.

Dette er et centralt element. Uden denne serviceydelse vil BPA-ordningen kun vanskeligt kunne gøres styrbar.

Hidtil har kun meget få borgere forladt BPA-ordningen. Hvis området gøres styrbart må det i fremtiden forventes, at flere borgere forlader ordningen. Enten fordi de fratages ordningen (som følge af at arbejdslederevnen ikke længere er til stede) eller fordi de frivilligt vælger at frasige sig ordningen.

For de borgere, der i fremtiden forlader BPA-ordningen gælder den nuværende snitflade mellem MSB og MSO med mindre andet besluttet af Byrådet².

BA har som led i analysen opgjort antallet af pladser til målgruppen i de to magistratsafdelinger. Denne opgørelse tyder på, at de fleste BPA-brugere, der i fremtiden forlader ordningen vil skulle have en plads i MSO, selv om mange også vil skulle have en plads i MSB.

Hvis den nuværende snitflade fortsætter på dette område, er der ikke nogle økonomiske incitaments som understøtter oprettelsen af alderssvarende tilbud til BPA-brugere der forlader ordningen. Dette fordi ledige pladser på området vil have en tendens til at blive fyldt op først. Med andre ord vil den magistratsafdeling, der søger at løfte denne opgave meget vel kunne få det fulde betalingsansvar.

For at imødegå en sådan incitamentsmæssig problemstilling, har BA vurderet mulighederne for at justere på den eksisterende snitflade mellem MSB og MSO i forhold til de nuværende BPA-brugere (herefter kaldet 'den lukkede gruppe'), og som senere måtte forlade ordningen

Både MSB – i form af voksen-handicap området og MSO – i form af budgettet til under 67-årige har et sektoransvar på området. Derfor vurderer BA det helt naturligt at begge afdelinger har et økonomisk ansvar for BPA-brugere som fremadrettet forlader ordningen.

BA har i drøftelserne med afdelingerne derfor peget på en mulighed som indebærer, at borgere fra den lukkede gruppe, der i fremtiden forlader ordningen kunne finansieres med 50% fra hver af de to afdelinger – uanset hvilke alternative pladser persongruppen skal modtage.

For kommende nye BPA brugere, der forlader ordningen igen efter en årrække, skal den eksisterende snitflade gælde. Endvidere har BA foreslået, at denne særlige snitflade skulle inddrages i det generelle snitfladearbejde mellem de to magistratsafdelinger og at den midlertidige særlige BPA-snitflade maksimalt skulle gælde i 4 år (til og med regnskabsåret 2016). Herefter skulle der overflyttes budget mellem de to afdelinger svarende til de udgifter de pågældende borgere havde givet anledning til.³

Med afsæt i at de to afdelinger i fællesskab har et sektoransvar for målgruppen og tildeles budget til opgaven, kan BA i forlængelse af ovenstående således pege på følgende muligheder vedr. borgere fra den lukkede gruppe som af den ene eller anden årsag måtte forlade ordningen fremadrettet:

- Lade den eksisterende snitflade de to afdelinger imellem fortsætte uændret.

² Det skal bemærkes, at der i forlængelse af budgetforliget 2011-2014 blev igangsat en samlet analyse af snitfladen mellem de to afdelinger. Analysearbejdet skulle ses i sammenhæng med det arbejde der i øvrigt måtte blive igangsat med henblik på kommunens organisering fra 2014 og frem. Efterfølgende er der igangsat et struktur- og styreformarbejde, hvor den pågældende snitflade også indgår.

³ Et eksempel: Efter 4 år opgøres det, at borgere fra den lukkede gruppe, som har forladt BPA-ordningen, har medført udgifter i MSB på 3 mio. kr. årligt og i MSO på 7 mio. kr. årligt. Da udgangspunktet er en ligelig fordeling af udgifterne (50-50) overføres der derfor permanent budget og ramme fra MSB til MSO på 2 mio. kr. årligt.

- Den ovenfor beskrevne mulighed med at lade de to magistratsafdelinger hver betale 50% af udgifterne til pladserne – uanset hvilket tilbud der er tale om.

Som en alternativ mulighed har det endvidere været overvejet at tilføje socialområdet et yderligere budgetbeløb – svarende til det skønnede niveau for udgifterne vedr. den lukkede gruppe i MSO – med henblik på, at MSB herefter fremadrettet betalte alle udgifter for eksisterende BPA-brugere, også efter de måtte have forladt ordningen. Ligeledes har det været drøftet, at MSO ønsker fuld kompensation for de merudgifter som den lukkede gruppe giver anledning til i afdelingen.

I tilknytning til den alternative model - med tilførsel af yderligere budgetbeløb til socialområdet - vurderer BA, at der i overvejelserne bør lægges vægt på, at det ikke er hensigtsmæssigt, at pålægge MSB en betalingsforpligtelse for opgaver der grundlæggende vedrører opgaver knyttet til MSO's andel af sektoransvaret, ligesom dette heller ikke vurderes i overensstemmelse med byrådets målsætninger om øget inklusion og normalområdets styrkede ansvar.

BA anbefaler i forlængelse heraf, at der som led i de videre drøftelser om budgettet for 2013-2016 – og som en forudsætning for at overføre BPA til det styrbare område – træffes et valg mellem en af de ovennævnte mulige snitfladeløsninger for den lukkede gruppe af borgere i BPA-ordningen.

5. Kontakt og ledsagerordning for døvblinde

Det fremgår af Servicelovens § 98, at døvblinde over 18 år kan få en særlig kontaktperson. Ankestyrelsen har fastslået, at ordningen "kontaktperson til døvblinde" også omfatter personer, hvor der er en beskeden syns- og hørerest tilbage - såkaldt "funktionelt døvblinde".

Kontaktpersonordningen skal medvirke til at bryde den isolation, som døvblinde ofte oplever, og bidrage til, at den døvblinde kan leve et så normalt liv som muligt, på trods af et svært kommunikationshandicap og massivt ledsagebehov.

En kontaktpersons opgaver er blandt andet at fungere som bindeled til omgivelserne. Det kan være ved at besøge den døvblinde, kommunikere og orientere om hverdagen, læse breve og meddelelser eller hjælpe med indkøb og andre praktiske opgaver. Kontaktpersonen yder ikke hjælp til personlig pleje, medicinering og rengøring.

Kommunen skal afholde udgifterne til kontaktpersonordningen. Udgifterne udgøres primært af løn. Men kommunen kan også yde hjælp til dækning af indirekte udgifter i forbindelse med kontaktpersonordningen, for eksempel udgifter til kontaktpersonens fortæring og opholdsudgifter i tilfælde, hvor kontaktpersonens tilstedeværelse er nødvendig.

Kommunen er forpligtiget til at finde og ansætte kontaktpersoner, samt at etablere og administrere sådanne ordninger. Den døvblinde skal dog altid være med til at finde frem til og godkende den enkelte kontaktperson.

5.1. Døvblindeordninger i Aarhus Kommune

I Aarhus Kommune sker tildelingen af kontakt- og ledsagerordning i tæt samarbejde med Døvblinde Konsulentordningen, der har den primære kontakt til målgruppen – alene af hensyn til kommunikationsevnen. Samarbejdet indebærer, at Socialforvaltningen i høj grad følger døvblindekonsulentens anbefaling i de konkrete sager. Døvblindekonsulenterne medvirker i et landsdækkende netværk, og niveauet er således landsdækkende.

Siden 2009 har antallet af ordninger været svagt stigende. I 2009 var der ca. 13,4 helårsordninger. I 2011 var antallet steget til ca. 15,1. På baggrund af antallet af ordninger pr. juni 2012 ser det ud til, at der vil være en svag stigning fra 2011 til 2012.

Brugerne af ordningen er forskellige både mht. alder og støttebehov. Den yngste bruger var 36 år i 2011, mens den ældste var 96 år. Gennemsnitsalderen var ca. 72 år, mens andelen af brugere på 67 år og derover udgjorde ca. 50 procent.

Det fremgår af materiale fra Socialstyrelsen, at antallet af kontaktpersontimer ligger mellem 1 og 37 timer om ugen. De fleste døvblinde har omkring 8-10 timer om ugen.

I Aarhus Kommune varierer det, hvor mange timer der er tildelt den enkelte døvblinde. I 2012 er ca. 50 procent af de døvblinde blevet tildelt under 8 timer pr. uge, mens ca. 30 procent er blevet tildelt 37 timer og derover. Bevillingerne, der ligger på 37 timer pr. uge og derover, vedrører bl.a. de erhvervsaktive døvblinde.

I gennemsnit er der i 2012 blevet tildelt godt 20 timer ugentligt pr. døvblind. Det tyder dermed på, at Aarhus Kommune ligger over landsgennemsnittet. En del af forklaringen herpå kan være, at Aarhus Kommune har flere erhvervsaktive end i andre kommuner.

5.2. Udgifter til ordningen

Ordningen har tidligere delt funktion i Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan med handicaphjælperordningen (nu BPA). På grund af problemer med at adskille budgetterne giver de konterede udgifter på ordningen i perioden 2007 til 2009 derfor ikke et reelt billede af udgiftsniveauet.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, har udgiftsniveauet i perioden 2010-2011 ligget på ca. 3,6-3,7 mio. kr. årligt. Det vurderes, at det reelle udgiftsniveau i perioden 2007-2009 har ligget på ca. samme niveau. På baggrund af det realiserede forbrug i 1. halvår 2012 forventes det, at niveauet i 2012 vil svare nogenlunde til tidligere år.

Tabel 9: Udgifter til kontaktperson- og ledsagerordning for døvblinde

R 2007	R 2008	R 2009	R 2010	R 2011	FVR 2012
1.000 kr. – 2013-priser					
1.194	-796	11.002	3.632	3.711	3.500

En sammenligning af udgiftsniveauet med de øvrige 6-byer samt alle kommuner under ét indikerer, at udgiften pr. borger i Aarhus Kommune ligger markant over landsniveauet samt niveauet i de øvrige 6-byer (kilde: Danmarks Statistikbank). Dette kan betyde, at Aarhus har flere døvblinde - og dermed flere kontaktperson- og ledsagerordninger for døvblinde - end resten af landet og/eller, at der bevilges flere timer pr. ordning i Aarhus Kommune.

5.3. Økonomiske styringsmuligheder

Baggrunden for, at området ind til videre har haft status som et ikke styrbart område, er, at antallet af døvblinde i kommunen, som i større eller mindre omfang har brug for en kontaktperson, ikke er styrbart.

Det fremgår af Serviceloven, at *Kommunalbestyrelsen i fornødent omfang skal tilbyde hjælp i form af en særlig kontaktperson til personer, som er døvblinde*. Dette giver principielt den enkelte kommune vide grænser for, hvilket serviceniveau den vil tilbyde. Det vurderes på den baggrund, at der om nødvendigt er mulighed for at revurdere niveauet i de enkelte ordninger.

Det er således muligt at foretage en revisitation af eksisterende ordninger med henblik på at implementere eventuelle ændringer i serviceniveauet.

Nedenfor beskrives 2 potentielle initiativer, der eventuelt kan bruges til at styre udgifterne i den enkelte ordning, hvis der fremadrettet opleves et udgiftspres på området.

Tilpasning af niveauet for supervision af kontaktpersonerne

Det fremgår af vejledning til Serviceloven (vejledning om særlig støtte til voksne), at i det omfang, hvor arbejdet som kontaktperson kræver særligt tilrettelagt instruktion, kurser, uddannelse eller supervision, skal kommunen stille dette til rådighed.

I Aarhus Kommune sker tildelingen af kontakt- og ledsagerordning som nævnt i tæt samarbejde med Døvblinde Konsulentordningen, der i deres anbefalinger ligeledes inkluderer supervision til kontaktpersonerne.

Det er MSB's vurdering, at det vil være muligt at reducere i antallet af timer til supervision uden at kvaliteten af ordningen vil blive påvirket mærkbart.

Tilnærmelse til MSO's serviceniveau

Der er ingen øvrig aldersmæssig grænse for ordningen. Såfremt en ældre døvblind måtte ønske det, kan denne få bevilget en kontaktperson- og ledsagerordning. Ved udmåling af timer bliver der taget hensyn til hele den døvblindes livssituation, herunder den døvblindes aktivitetsniveau- og behov, fritidsinteresser mv. En ældre døvblind kan dermed være stillet markant (positivt) anderledes end en ikke-døvblind, der er omfattet af MSO's serviceniveau. En styringsmulighed kunne derfor være at tilnærme sig serviceniveauet til det som gælder for de øvrige ældre borgere i kommunen.

5.4. Anbefalinger

I forbindelse med Budget 2012 vedtog Byrådet en opstramning af de eksisterende principper for ikke-styrbarhed. De daværende principper for ikke-styrbarhed blev suppleret med yderligere to kriterier, nemlig henholdsvis et tyngdekriterium og et stabilitetskriterium:

Tyngdekriterium: Med indførelsen af et tyngdekriterium vil meget små ikke-styrbare områder i forhold til den enkelte magistratsafdelings samlede styrbare udgiftsområde, blive gjort styrbare, idet de ikke vurderes at kunne påvirke det styrbare serviceniveau i nævneværdig grad.

Stabilitetskriterium: Med indførelsen af et stabilitetskriterium vil ikke-styrbare områder, der i perioden 2007-2010 har haft relativt små udsving i udgifterne, blive gjort styrbare, idet der ikke vurderes at være en økonomisk risiko forbundet ved at gøre områderne styrbare.

Udgifterne til kontaktperson- og døvblindeordningen udgør ca. 0,2 procent af Socialforvaltningens styrbare driftsbudget. Hertil kommer, at udgifterne til ordningen har ligget på ca. samme niveau de sidste år. Med udgangspunkt heri – samt de muligheder der i afsnittet ovenfor er anført som muligheder for at påvirke udgiftsniveauet – bør der være gode muligheder for at ordningen kan overføres til det styrbare område.

Sent i analyseforløbet er BA dog blevet opmærksomme på områdets sammenhæng til kommunikationsområdet i MSO (Center for Syn og Hjælpemidler), der overtog Hjælpemiddelcentralen fra det tidligere Aarhus Amt i forbindelse med strukturreformen og Center for Syn og Kommunikation fra Regionen i 2009. Det anbefales derfor, at BA i samarbejde med MSB og MSO ser nærmere på den fremtidige organisering af ordningen frem mod Budget 2014. Det anbefales endvidere, at området fastholdes som ikke-styrbart indtil den fremtidige placering af opgaven er afklaret. Dette forventes at kunne ske i forbindelse med budgetlægningen for 2014-2017.

Til: Socialforvaltningen

Den 11. juni 2012

BPA-ordningens juridiske rammer

Baggrund

I forbindelse med analysen af de ikke-styrbare serviceområder er det besluttet, at de juridiske aspekter ved eventuel ændring af den styringsmæssige status for BPA området skal belyses.

Det ønskes belyst, hvad det betyder, at borger skal være i stand til at være arbejdsleder samt i hvilket omfang, kommunen kan henvise til andre støttemuligheder som supplement til en BPA-ordning.

Notatet er udarbejdet i samarbejde mellem Borgmesterens Afdeling, Juridisk Service, og sekretariatet i Socialforvaltningen.

Målgruppe

Det fremgår af servicelovens § 96, at målgruppen til BPA-ordningen er borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktions- evne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte. Det er en betingelse, at borgeren er i stand til at fun- gere som arbejdsleder for hjælperne.

Dette betyder, at borgeren skal være i stand til at tilrettelægge hjæl- pen og fungere som daglig leder for hjælperne. Dette kan blandt an- det omfatte udvælgelse af hjælper til ansættelse, udarbejdelse af jobbeskrivelser og vagtplaner for hjælperne, oplæring af nye hjælpe- re, afholdelse af personalemøder og varetagelse af instruktion af hjælperne.

Hvis borger ikke (længere) er i stand til at være arbejdsleder, kan kommunen give afslag på hjælp til en BPA-ordning alene med henvis- ning hertil, da det er en forudsætning for at være berettiget til ordnin- gen (SM C-96-11).

Udmåling af hjælpen

Konkret behovsvurdering

Udgangspunktet for en hjælperordning er ikke, at borger med en BPA- ordning har ret til hjælp 24 timer i døgnet. Udmåling af hjælp skal ske

Aarhus Kommune

Borgmesterens Afdeling
Socialforvaltningen

Borgmesterens Afdeling

Rådhuset
8000 Aarhus C

Sagsnummer
Sagsbehandler Maibrith Møller og
Jakob Lawaetz

Telefon 8940 2000
Direkte telefon 8940 2277
Telefax 8940 2121

E-post post@ba.aarhus.dk
E-post direkte mm@aarhus.dk

efter en individuel behovsvurdering med udgangspunkt i, hvad borgeren selv kan klare. Der skal derfor som udgangspunkt ikke udmåles hjælp i de perioder, hvor der ikke er konkrete opgaver at udføre (SM C-110-11 og SM C-87-09)

Anden hjælp som supplement til BPA-ordning

Det fremgår af vejledning om BPA, at udgangspunktet for udmålingen af hjælp efter § 96 normalt er, at udmålingen skal dække alle borgers behov for personlig og praktisk hjælp, overvågning og ledsagelse. Det fremgår også, at hjælp efter § 96 kan kombineres med andre hjælpeforanstaltninger, som f.eks. praktisk og personlig hjælp, omsorg og pleje i det omfang, at borgeren ønsker det (Vejledning nr. 7 om borgerstyret personlig assistance pkt. 35 og 36).

Borgers "valgfrihed" gælder alene ydelser, som kommunen har visiteret til efter § 96. Det kan ikke af vejledningen udledes, hvilke ydelser borgeren konkret er berettiget til at få udmålt hjælp til i forbindelse med en BPA-ordning.

Det er derfor muligt for kommunen i stedet for hjælpertimer at henvise til kommunens mad- og indkøbsordning, hjælpemidler m.v. i det omfang disse ordninger kan afhjælpe borgerens behov (SM C-36-02).

Det vurderes, at kommunen formentlig også kan henvise borger til almindelig hjemmehjælp, hvis borger har brug for begrænset hjælp om natten til fx at blive vendt, hvis hjemmehjælpen kan dække behovet. Alternativt kan kommunen udmåle timer til det konkrete behov i hjælperordningen og tilbyde borgeren at vælge hjemmehjælp i stedet, hvis borger ønsker dette.

Baggrunden er, at det kan være vanskeligt at dække denne type hjælp i BPA-ordningen uden at tildele rådighedstimer. Det fremgår således også af vejledning om BPA, at der alene kan udmåles rådighedstimer i helt særlige tilfælde. Ved rådighedstimer forstås timer, hvor hjælperen er til stede, men hvor hjælperen kun helt undtagelsesvis udfører hjælp for borgeren. Det kan eksempelvis være i forbindelse med delt tjeneste eller ved et mere spredt hjælpebehov (Vejledning nr. 7 om borgerstyret personlig assistance pkt. 29)

Grænserne for, hvornår man kan henvise til andre støttemuligheder som supplement til en BPA-ordning, vil i sidste ende blive fastlagt af det administrative klagesystem og evt. domstolene.