

slotsholm a/s

Frederiksholms Kanal 2, 1220 København K · 3332 3399 · [www.slotsholm.dk](http://www.slotsholm.dk)

Evaluering af Socialministeriets  
forsøg med personlige budgetter  
på hjemmehjælpsområdet

Juni 2006

# Indhold

1. Sammenfatning og hovedkonklusion .....	3
2. Baggrund for forsøgsordningen .....	9
4. Midtvejsevalueringen .....	13
5. Grundlaget for slutevalueringen .....	14
6. Evalueringens resultater – borgerne .....	16
7. Evalueringens resultater – kommunerne.....	24
8. Eventuel landsdækkende implementering .....	32

## 1. Sammenfatning og hovedkonklusion

Regeringen besluttede i 2003 at iværksætte et frit valgs forsøg på hjemmehjælpsområdet. Ønsket var at undersøge fordele og ulemper ved at give den enkelte borger en udstrakt indflydelse på hjemmehjælpen.

I forsøgsordningen – personlige budgetter på hjemmehjælpsområdet – får hjemmehjælpsmodtageren som hovedregel et beløb fra kommunen, som han eller hun selv administrerer. Pengene skal gå til formålet, dvs. til køb af de ydelser, som vedkommende er visiteret til. Men borgeren finder selv en leverandør af hjælpen, vurderer selv ydelsens kvalitet og står selv for at administrere ordningen, herunder aflønne leverandøren. Det er op til borgeren at bestemme, om leverandøren skal være en privatperson eller et firma.

Forsøgsordningens mulighed for selv at vælge leverandør og tilrettelægge hjemmehjælpen ligger ud over de eksisterende muligheder på hjemmehjælpsområdet. Ifølge serviceloven består valgmulighederne i, at hjemmehjælpsmodtagerne typisk har ret til at vælge mellem den kommunale hjemmepleje, private leverandører godkendt af kommunen<sup>1</sup> eller en person, borgeren selv har udpeget, som ansættes af kommunen.

Forsøgsordningen med personlige budgetter blev midtvejsevalueret i februar 2005. Der var tale om en foreløbig evaluering, idet forsøgsordningen på daværende tidspunkt var nystartet i de fleste kommuner<sup>2</sup>. Erfaringsgrundlaget var derfor forholdsvis begrænset.

Regeringen har besluttet, at forsøgsordningen skal evalueres på ny i 2006 med henblik på *eventuelt* at gøre ordningen landsdækkende. Af regeringsgrundlaget af 17. februar 2005 fremgår:

*"Personlige budgetter:* Flere kommuner har igangsat forsøg med personlige budgetter for hjemmehjælp. Fælles for alle ordningerne er, at hjælpen til f.eks. vask, indkøb og andre praktiske opgaver sker ved at udbetale et kontant beløb eller et klippekort til den ældre. Den ældre kan frit vælge, hvem der skal løse opgaverne, hvornår det skal ske, og hvordan det skal ske. Regeringen vil evaluere de igangværende forsøg i 2006 med henblik på eventuel etablering af en landsdækkende ordning."

---

<sup>1</sup> Kommunalbestyrelsen skal sikre, at hjemmehjælpsmodtagere – i forhold til ydelser efter § 71 i serviceloven – kan vælge mellem kvalificerede leverandører. Kommunalbestyrelsen kan vælge at sikre dette via udbudsmodellen (dvs. at de efter en udbudsforretning indgår kontrakt med mindst to kvalificerede leverandører) eller godkendelsesmodellen. Kun få kommuner benytter udbudsmodellen, hvorfor denne ikke er nævnt eksplicit i modellen.

<sup>2</sup> Med undtagelse af Horsens Kommune, som begyndte forsøget i 2003.

Denne evaluering er foretaget i perioden januar-april 2006. På evalueringstidspunktet har følgende syv kommuner etableret forsøgsordninger: Fuglebjerg, Greve, Græsted-Gilleleje, Horsens, Søllerød, Faaborg og Helsingør. De fem førstnævnte kommuner havde på evalueringstidspunktet borgere i ordningen.

Evalueringen bygger på interview med 32 af de 58 borgere, der på evalueringstidspunktet var i ordningen (status april 2006). Blandt de interviewede var der 24 kvinder og 8 mænd. Endvidere bygger evalueringen på gruppeinterview med ældrechefer og visitatorer i de syv forsøgskommuner. Selvom ordningen nu har kørt i længere tid, og der er kommet flere borgere i ordningen, så må det – som ved midtvejsevalueringen – konstateres, at grundlaget for at vurdere perspektiverne i ordningen er forholdsvis spinkelt.

Evalueringens hovedkonklusioner kan sammenfattes til:

### ***Høj brugertilfredshed***

Evalueringens hovedkonklusion er, at borgerne i ordningen er overordentligt tilfredse med at have et personligt budget. De værdsætter muligheden for frit at kunne vælge hjælper og muligheden for – inden for visse rammer – selv at kunne planlægge, hvilke opgaver der skal udføres hvornår.

Borgerne bruger – ifølge deres egne oplysninger og kommunernes indtryk – pengene til formålet, dvs. til at købe hjælp til de ydelser, de er visiteret til fra den kommunale myndighed.

Et fællestræk ved de borgere, der har valgt et personligt budget, er, at de er relativt psykisk stærke. Flere er handicappede eller alvorligt syge, men de er i stand til at træffe beslutninger for deres eget liv. Det giver dem stor tilfredshed at kunne omsætte beslutningskraften i løsninger, der fungerer for dem i dagligdagen.

### ***Kommunal tilfredshed***

Det er en generel opfattelse i forsøgskommunerne, at ordningen har en eksistensberettigelse. Der er ingen tvivl om, at der er tale om en nicheordning blandt de øvrige valgmuligheder i serviceloven, men forsøgskommunerne er tilfredse med at have ordningen som et supplement til disse bestemmelser. De mener, at ordningen er relevant og kan tilføre en valgfrihed, som de øvrige frit valgs ordninger ikke i tilstrækkelig grad giver mulighed for.

For flere kommuner er ordningen svaret på nogle af de udfordringer, de har i mødet med deres borgere. Ordningen giver kommunerne mulighed for at anvise et tilfredsstillende tilbud til de borgere, der tidligere har været utilfredse, eller som kommunen kun vanskeligt har kunnet give en tilfredsstillende

hjemmehjælp inden for de almindelige bestemmelser i service-  
loven.

### ***Principielle overvejelser vedr. personlige budgetter***

Evalueringen rejser og behandler en række principielle spørgs-  
mål omkring ordningen med personlige budgetter.

Det første handler om *frihed og ansvar*. Et personligt budget rummer helt åbenlyse frihedsgrader for borgeren, men der følger et ansvar med. Borgers ansvar består i at administrere ordningen korrekt. Borgere, der ansætter privatpersoner som hjælpere, har et arbejdsgiveransvar og et ansvar for at dokumentere anvendelsen af midlerne over for kommunen. Evalueringen viser, at langt fra alle borgere lever op til arbejdsgiveransvaret. Der kan spores en lille forbedring siden midtvejsevalueringen, men der er stadig en del borgere – især de, der modtager få timers ugentlig hjælp – der ikke er fuldt opmærksomme på arbejdsgiveransvaret.

Problemerne med administration skyldes formentlig bl.a. utilstrækkelig information fra kommunernes side og usikkerhed blandt visitatorerne om, hvilke opgaver borgerne rent faktisk skal løse og hvordan. Det vurderes derfor, at der på sigt kan rettes noget op på dette problem gennem styrket information.

Det andet spørgsmål handler om *tilsyn og kontrol*. Med et personligt budget har leverandører af hjælpen intet formelt samarbejde med kommunen. De har ikke skrevet under på, at de vil efterleve kommunens kvalitetskrav, og der er ikke formelle krav om, at leverandøren skal kontakte kommunen, hvis borgers behov ændrer sig. Leverandørerne vil med al sandsynlighed levere deres ydelser i overensstemmelse med de ønsker, som kunden, dvs. hjemmehjælpsmodtageren, har. Også selv om disse ikke fuldt ligger op ad visitationen. Evalueringen viser dog, at borgerne – efter deres egne oplysninger – får en hjælp, der ligger meget tæt op af den visiterede.

Det tredje spørgsmål handler om *ordningens bredde*. Spørgsmålet er, om ordningen kun er relevant for en lille skare af hjemmehjælpsmodtagere, eller om den vil kunne få en mere generel udbredelse. Dybest set er der ikke noget til hinder for, at ordningen kan være relevant for mange hjemmehjælpsmodtagere. Man må dog forvente, at en del borgere vil have vanskeligt ved at overskue ordningen – ligesom de formentlig i dag har vanskeligt ved at overskue alle mulighederne ved det frie leverandørvalg, der ligger i serviceloven i forbindelse med hjemmehjælp.

Kommunerne har – i hvert tilfælde i forsøgsordningerne – indflydelse på størrelsen af målgruppen. Mens nogle kommuner kræver, at den enkelte borger selv skal kunne administrere ordningen, accepterer andre, at en pårørende hjælper til. Det har i sig selv betydning for målgruppens størrelse. Alle forsøgskommuner er dog enige om, at demente, misbrugere og andre

meget svage grupper ikke under nogen omstændigheder bør have adgang til ordningen. Og kommunerne lægger vægt på muligheden for at kunne foretage en konkret vurdering i mødet med borgeren.

Det fjerde spørgsmål drejer sig om *timeprisen*. Et meget typisk mønster er, at borgerne betaler den samme timepris til leverandøren, som de modtager fra kommunen. I nogle tilfælde betyder det, at et barnebarn aflønnes med op mod 250 kr. i timen for rengøring. I andre tilfælde betyder det, at ægtefæller aflønnes med en timeløn på over 300 kr.

På den ene side kan man opfatte dette som grundlæggende forkert og spild af offentlige midler. På den anden side kan man anføre, at timeprisen er borgerens eget valg, og at det ikke koster kommunen ekstra. Alt efter synspunkt kan man i en evt. permanent ordning vælge at sætte egentlige retningslinier for dokumentation for anvendelse af midler og retningslinier for timepriserne i ordningen, f.eks. ved at fastsætte timeprisen i forhold til frit valgs prisen og lade priserne afhænge af, om borgeren vælger en privat person eller et firma som leverandør af hjælpen. Alternativt kan man acceptere fri prissætning som en naturlig konsekvens af en ordning, hvor ansvaret – og friheden – flyttes fra kommunen til borgerne. I sidste ende må dette være et politisk valg.

Et yderligere principielt spørgsmål omkring timeprisen vedrører graden af kommunal frihed til at lade timeprisen i ordningen afvige fra frit valgs prisen. I forsøgsordningerne er der meget stor forskel på, hvor meget timeprisen afviger fra frit valgs prisen, hvilket kan være noget vanskeligt at forklare. I en evt. landsdækkende ordning kunne man overveje at lave nogle rammer herfor.

Det femte drejer sig om *EU-retten*. Den kommunale kontrol med personlige budgetter kan komme under pres som konsekvens af EU-lovgivningens muligheder for at eksportere kontantydelse til udlandet. Er en borger med et personligt budget bosiddende i udlandet, vil det være praktisk talt umuligt for kommunen at holde opsyn med, hvorvidt borgerens behov ændrer sig, om pengene bruges korrekt osv. Det er dog evaluators vurdering, at risikoen for, at hjemmehjælpsmodtagerne vil tage deres personlige budget med til udlandet, er meget begrænset, idet en betydelig del af målgruppen formentlig er meget lidt mobil. Dette bør undersøges nærmere.

### **Hovedkonklusion**

På det foreliggende grundlag kan det konkluderes, at forsøgsordningens hovedelement – øget selvbestemmelse til borgere i forbindelse med hjemmehjælp – fungerer efter hensigten. Såvel borgere som forsøgskommuner er tilfredse med ordningen. Det er samtidig evaluators vurdering, at ulemperne ved ordningen er af mindre størrelse og til at rette op på gennem bedre information fra kommunernes side og gennem den konkrete model for en evt. implementering i serviceloven.

Spørgsmålet om ordningens eventuelle implementering i serviceloven er naturligvis en politisk vurdering. Men vælges det at gøre ordningen permanent og landsdækkende, anbefales, at der tages eksplicit stilling til de principielle spørgsmål nævnt ovenfor, herunder ikke mindst borgernes administration af ordningen og timepriserne.

Evalueringen har skullet pege på mulige modeller for en evt. implementering i serviceloven. Der er en række forskellige mulige modeller herfor, og evalueringen medtager fire konkrete muligheder. Disse modeller indeholder forskellige frihedsgrader for borgerne og forsøger hver især at dæmme op for de svagheder, forsøgsordningen har vist sig at indeholde.

I *model et og to* implementeres ordningen i samme form som forsøgsordningen. Det vil sige, at borgerne får frit valg til at vælge leverandør og selv administrerer ansættelsesforholdet. Udgangspunktet for disse modeller er, at det er borgernes ansvar at vælge den rette leverandør, skaffe den nødvendige hjælp og leve op til arbejdsgiveransvaret. Hvor model et fjerner den nuværende mulighed for at vælge en privat hjælper, der godkendes og ansættes af kommunen (servicelovens § 75 f), bevares denne mulighed i model to. Dvs. i model to vil borgeren kunne vælge mellem selv at ansætte en privat hjælper eller udpege en hjælper, som kommunen ansætter.

I *model 3* implementeres ordningen som i model 2, men med den forskel, at de frie valgmuligheder forbeholdes borgere med et stort eller mellemstort hjemmehjælpsbehov. Borgere, der er visiteret til 8 timers hjælp eller mindre pr. uge, kan i denne model ikke få et personligt budget. Evalueringen viser, at det særligt er borgere med få timers hjælp, der har vanskeligt ved at løfte de administrative opgaver. Med forbehold for, at der er tale om et lille datagrundlag.

I *model 4* implementeres ordningen i en mere restriktiv udgave, idet den eneste udvidelse af den eksisterende lovgivning består i at give alle borgere mulighed for at vælge ikke-godkendte private firmaer. Private personer skal som i den nuværende lovgivning godkendes og ansættes af kommunen. Med denne løsning fjernes problemet med arbejdsgiveransvaret, idet firmaer er arbejdsgiver. Samtidig får kommunerne øget kontrol med private hjælpere. Til gengæld bevæger man

sig et stykke væk fra forsøgsordningens grundsubstans, selvbestemmelse for borgeren.



## 2. Baggrund for forsøgsordningen

Forsøgsordningen med personlige budgetter er inspireret af Holland, hvor man har ti års erfaring med at lade modtagerne af hjemmehjælp administrere deres egen hjælp.

Det fremgik af det supplerende regeringsgrundlag "Vækst, Velfærd - Fornyelse II" fra 27. august 2003, at regeringen – med kommunernes hjælp – ønskede at få danske erfaringer med forsøg med personlige budgetter:

"Regeringen ønsker, at den enkelte borger i højere grad selv har indflydelse på den service, der tilbydes af det offentlige. På nogle områder kan det f.eks. ske ved, at borgerne får penge til betaling af ydelsen og frit kan vælge, hvem der skal løse opgaven. Regeringen vil i efteråret 2003 i samarbejde med en række kommuner iværksætte forsøg hermed på hjemmehjælpsområdet."

Socialministeren, Folketingets Socialudvalg og repræsentanter fra en række danske kommuner var i november 2003 på studietur til Holland. Målet var at få et indblik i de hollandske erfaringer med de såkaldte borgerkonti. De deltagende kommuner havde på forhånd vist interesse for at lave forsøg med personlige budgetter. Og landets kommuner havde på daværende tidspunkt indført frit valg på hjemmehjælpsområdet.

Muligheden for at få oprettet en borgerkonto i stedet for at få hjælpen leveret på traditionel vis har eksisteret i Holland siden 1996. I Holland gælder borgerkontoen de fleste serviceydelser, f.eks. personlig og praktisk hjælp, hjælpemidler og anden støtte til psykisk og fysisk handicappede<sup>3</sup>. I forhold til ældreområdet kan erfaringer fra Holland *ikke* overføres direkte til Danmark. Forklaringen er, at ældreplejen er struktureret helt forskelligt i de to lande<sup>4</sup>.

I februar 2004 inviterede Socialministeriet en række kommuner til at indgå i arbejdet med at etablere et dansk erfaringsgrundlag på området. På dette tidspunkt havde Greve og Horsens Kommuner allerede fået godkendt forsøg, jf. senere

Forsøgsgodkendelserne er givet efter servicelovens § 138. Forsøgsgodkendelserne indebærer, at reglerne i serviceloven i et vist omfang kan fraviges. Forsøgsgodkendelserne indgår i en bekendtgørelse fra Socialministeriet.

Denne rapport er en evaluering af Socialministeriets forsøgsordning. Der er ikke tale om en evaluering af de specifikke forsøgsordninger i hver enkelt kommune.

Hver af de syv forsøgskommuner har i forsøgsperioden været forpligtet til at orientere Socialministeriet om ordningerne. Ministeriet har derfor løbende fulgt forsøgene enkeltvis.

---

<sup>3</sup> I 2004 var der ca. 70.000 borgere med et personligt budget i Holland.

<sup>4</sup> For en uddybning af forskellen mellem det danske og hollandske hjemmehjælpsystem henvises til midtvejsevalueringen fra februar 2005.

### 3. Forsøgskommuner og forsøgsordning

Nedenfor følger en skematisk præsentation af forsøgene i de syv kommuner, der er omfattet af denne evaluering (tabel 1).

Som det fremgår af skemaet, er der følgende hovedtræk ved ordningerne:

- Fem af de syv forsøgskommuner har borgere i forsøgsordningen. Antallet af borgere i disse kommuner svinger mellem 1 og 36. I alt er der 58 borgere i ordningen.
- Fem kommuner tilbyder indkøbsordning som en del af den praktiske hjælp. I alt 663 borgere modtager tilskud til indkøb. Antallet af borgere i indkøbsordningerne i de forskellige kommuner ligger mellem 10 og 445.
- Bortset fra i én forsøgskommune kan borgerne vælge et personligt budget til både praktisk og personlig hjælp. I den sidste forsøgskommune kan borgerne alene vælge at få et personligt budget til praktisk hjælp.
- Ordningen rummer såvel borgere, der får praktisk hjælp et par timer om måneden, som borgere, der får mange timers hjælp til personlig og praktisk hjælp.
- Fem kommuner har valgt kontant tilskud frem for vouchers/klippekort. De to kommuner, som har valgt vouchers, har ingen borgere i ordningen<sup>5</sup>. Det er derfor ikke muligt – som led i denne evaluering – at give en særskilt vurdering af fordele og ulemper ved vouchers kontra kontanttilskud.
- Bortset fra i én forsøgskommune kan borgerne frit vælge, om leverandøren skal være en privatperson eller et firma.
- Timeprisen til borgere, der er visiteret til praktisk og/eller personlig hjælp, ligger mellem 212 og 346 kr. (dagtimer).
- Timepriserne ligger mellem 4,8 pct. og 30 pct. under de priser, der gælder i kommunernes frit valgs ordninger.
- I fire ud af syv kommuner kan borgerne – inden for visse rammer – spare op i ordningen. Det betyder f.eks., at de kan nedsætte den løbende hjælp til fordel for at få gjort hovedrent engang i mellem<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> De fem kommuner, som har borgere i ordningen, har alle valgt kontanttilskud. I denne evaluering vil fokus derfor være på, hvordan ordningen med kontanttilskud fungerer. For en uddybende diskussion af kommunernes valg mellem vouchers og kontanttilskud henvises til midtvejsevalueringen fra februar 2005.

<sup>6</sup> Borgerne kan bl.a. spare op i Greve og Helsingør Kommuner. I Greve Kommune udbetales et ugentligt beløb til borgerne. Ved afslutning af hvert kvartal indsender borgeren opgørelse over sit hjemmehjælpsforbrug til kommunen. Borgeren kan således spare op inden for hvert kvartal. I Helsingør Kommune opretter kommunen en konto til den enkelte borger, hvor et beløb svarende til visitationen løbende indsættes. Borgeren kan trække fra kontoen efter behov. Der er ingen tidsbegrænsning på borgerens anvendelse af beløbet.

- I seks af de syv forsøgskommuner udløber forsøgsordningen i løbet af 2006. Men kommunerne har mulighed for at søge om forlængelse. Flere kommuner har allerede besluttet at søge om en forlængelse, mens andre kommuner stadig overvejer, hvorvidt ordningen skal videreføres efter kommunalreformen 1. januar 2007<sup>7</sup>.

Priserne varierer en del mellem forsøgskommunerne, jf. ovenfor. Det afspejler to forhold. For det første at priserne i kommunernes frit valgs ordninger, som danner udgangspunkt for prisberegningen i forsøgsordningen, er forskellige. For det andet at kommunerne har valgt at reducere frit valgs prisen med forskellige procentsatser.

Der har ikke fra Socialministeriets side været fastsat konkrete retningslinier for prisberegningen. Grundprincippet har været, at borgeren skal kunne købe den nødvendige hjælp. Socialministeriet har dog lagt vægt på, at forsøgskommunerne har kunnet forklare, hvad der er trukket ud af prisen i forhold til frit valgs prisen. En reduktion kan f.eks. være begrundet i, at leverandørerne ikke har de samme forpligtelser som de godkendte virksomheder (dokumentation, kvalitetssikring, journalføring mv.), at der ikke er krav om samarbejde med og mødevirksomhed i forhold til kommunen, at der er færre krav om leverancesikkerhed (bankgaranti, kontrakt med vikarbureau mv.), at der kan være lavere udgifter til kørsel (man skal ikke kunne dække hele kommunen), at uddannelseskraft kan være mindre, og at leverandørerne i forsøgsordningen normalt ikke påtager sig uddannelsesforpligtelser i relation til elever.

I praksis har der været udstrakt råderum for lokalt begrundede politiske beslutninger, idet man har kunnet vælge at gøre ordningen attraktiv ved f.eks. at tilbyde næsten samme timepris som under frit valgs ordningen. Omvendt har man kunnet gøre ordning mindre attraktiv ved at foretage en større reduktion. Det er da også påfaldende, at prisreduktionen varierer så meget mellem forsøgskommunerne, nemlig fra 4,8 pct. i Faaborg Kommune til 30 pct. i Greve Kommune.

---

<sup>7</sup> Godkendelse af forsøgsordninger i kommuner, som indgår i en sammenlægning bortfalder den 1. januar 2007, når kommunen indgår i en kommunesammenlægning, da godkendelsen kun er givet til den enkelte kommune, som indgår i sammenlægningen. Såfremt en sammenlagt kommune ønsker at videreføre en forsøgsordning, som Socialministeriet har godkendt for en kommune, efter 1. januar 2007, skal Socialministeriet modtage sammenlægningsudvalgets ansøgning herom senest den 1. juni 2006.

<b>Tabel 1</b>	<b>Faaborg</b>	<b>Fuglebjerg</b>	<b>Greve</b>	<b>Græsted-Gilleleje</b>	<b>Helsingør</b>	<b>Horsens</b>	<b>Søllerød</b>
Forsøgsperiode	30.11.2004 – 01.06.2006	17.05.2004 – 31.05.2006	09.12.2003 – 31.12.2006	25.10.2004 – 01.10.2007 <sup>8</sup>	17.05.2004 – 31.05.2006	23.04.2003 – 31.12.2006	25.10.2004 – 30.05.2006
Ydelser omfattet af ordningen	Personlig og praktisk hjælp (inkl. indkøb)	Personlig og praktisk hjælp (ekskl. indkøb)	Personlig og praktisk hjælp (inkl. indkøb)	Praktisk hjælp (inkl. indkøbs- og madordning)	Personlig og praktisk hjælp (ekskl. indkøb)	Personlig og praktisk hjælp (inkl. indkøbs- og madordning)	Personlig og praktisk hjælp (inkl. indkøbsordning, køb af hjælpemidler og transport ved besøg på center)
Første borger visiteret til ordningen	Ingen	09.07.2004	24.05.2004	17.02.2006	01.10.2004	24.09.2003	01.12.2005
Antal borgere i ordningen pr. 01.03.2006	Ingen	4	15	1	Ingen	36	2
Borgernes fordeling på ydelser og antal timer	Ingen	3 borgere får rengøring ½ time pr. uge 1 borger får 12½ timer personlig pleje og 13 min. praktisk hjælp pr. uge	7 borgere får praktisk hjælp 1-1½ time pr. uge 8 borgere får både praktisk og personlig hjælp mellem 6 og 40,75 timer pr. uge	1 borger har rengøring én gang pr. uge	Ingen	29 borgere får praktisk hjælp ca. 1 time pr. uge. 5 borgere får personlig hjælp mellem 2 og 21 timer pr. uge 2 borgere får både praktisk og personlig hjælp 1-2 timer pr. uge	1 borger får praktisk hjælp  1 borger får tilskud til inkontinenshjælpemiddel
Antal borgere som modtager tilskud til indkøb	Ingen	Ingen	445	10	Ingen	12	196
Tilskudsform	Vouchers	Kontant tilskud	Kontant tilskud	Kontant tilskud	Vouchers	Kontant Tilskud	Kontant Tilskud
Begrænsninger på valg af leverandør	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja, kun firmaer	Nej	Nej
Mulighed for opsparing i ordningen	Nej	Nej	Ja (kvartalsvis)	Ja	Ja	Nej	Ja (i begrænset omfang)
Timepriser i ordningen (2006)	Praktisk hjælp: 276,14 kr. Personlig hjælp, dag: 345,86 kr. Personlig hjælp, øvrige tider: 437,25 kr.	Hverdage 6-17: 258,- kr. Øvrige tider: 285,- kr.	Hverdage 7-15: 212,42 kr. Aften 15-23: 302,01 kr. Weekend 7-15: 284,41 kr. Nat 23-07: 316,08 kr. Indkøb: 110,- kr. månedligt	Praktisk hjælp: 222,05 kr. pr. gang Indkøb: 35,- kr. hver 14. dag	Praktisk hjælp: 242,- kr. Personlig pleje: 276,- kr. Personlig pleje, øvrige tider: 346,- kr. (nat 836,- kr.)	Praktisk hjælp: 281,94 kr. Personlig hjælp, alm.: 281,54 kr. Personlig hjælp, øvrige tider: 347,27 kr.	Praktisk hjælp: 227,75 kr. Personlig hjælp, alm.: 272,96 kr. Personlig hjælp, øvrige tider: 330,11 kr. Indkøb: 85,30 kr. pr. uge.
Prisreduktion i forhold til frit valg prisen	4,8 pct.	13,3 pct.	25–30 pct.	8 pct.	25 pct.	6 pct.	14,7 pct.

<sup>8</sup> Forsøgsordningen i Græsted-Gilleleje er formelt set godkendt indtil oktober 2007, men ophører den 31. december 2006 pga. kommunesammenlægning.

## 4. Midtvejsevalueringen

Forsøgsordningen blev evalueret første gang i februar 2005. På daværende tidspunkt var der kun 31 borgere med personlige budgetter fordelt på fire kommuner. Yderligere tre kommuner havde etableret forsøg, men havde ingen borgere i ordningen. Bortset fra i Horsens Kommune, hvor forsøgsperioden blev indledt i april 2003, havde ordningen på evalueringstidspunktet kun været i gang i få måneder.

Evalueringsens hovedresultater – der lige som denne evaluering byggede på interview med ældrechefer, visitatorer og borgere fra forsøgskommunerne – var:

- Høj brugertilfredshed blandt borgerne
- Kommunal tilfredshed med ordningen som et supplement til de øvrige bestemmelser i serviceloven
- Ordningen er et godt tilbud til psykisk stærke borgere
- Borgernes administration halter i forhold til arbejdsgiveransvaret

Konklusionen i midtvejsevalueringen var således:

“På det foreliggende grundlag er det ikke muligt at give en klar **anbefaling** om ordningens videre skæbne. Denne må i stedet bero på en politisk afvejning af de fordele og ulemper, som evalueringen peger på. Der er på den ene side tale om en meget høj grad af brugertilfredshed. Og de fleste forsøgskommuner er tilfredse med at kunne tilbyde denne ekstra valgmulighed. På den anden side er der tale om en ordning for de relativt få, psykisk stærke borgere – ikke mindst fordi ordningen kan være vanskelig for borgerne at administrere. Hertil kommer, at serviceloven allerede rummer fleksibilitet i forhold til at kunne skabe individuelle løsninger for borgerne.”

## 5. Grundlaget for slutevalueringen

Ligesom ved midtvejsevalueringen er der i forbindelse med denne evaluering foretaget en række interview, jf. nedenfor. Disse har haft til hensigt at afdække følgende hovedtemaer:

### ***Borgerperspektivet***

- Borgertilfredshed
- Baggrund for valg af ordningen
- Valg af leverandør
- Opsparing i ordningen
- Prisniveau og tilkøb af ydelser
- Anvendelse af midlerne
- Administration af ordningen

### ***Det kommunale perspektiv***

- Årsager til lav volumen
- Administrative konsekvenser af ordningen
- Økonomiske konsekvenser af ordningen
- Kontrol med hjælpen og borgernes anvendelse af midlerne
- De kommunale indkøbsordninger
- Kommunernes syn på ordningens eksistensberettigelse

Der er foretaget tre typer interview for at belyse de nævnte temaer:

*1. Interview med borgerne:* På evalueringstidspunktet havde 58 borgere et personligt budget. Der er foretaget telefoninterview med 32 af disse borgere<sup>9</sup>. Udgangspunktet var, at alle borgere skulle interviewes, men kommunerne har vurderet, at i alt 26 borgere – på evalueringstidspunktet – ikke kunne interviewes<sup>10</sup>. Desuden er der foretaget interview med en kontrolgruppe af borgere, som ikke er under ordningen, med henblik på at afdække deres kendskab til ordningen og deres baggrund for ikke at vælge et personligt budget. Forsøgskommunerne har oplyst evaluatoren 13 personer til kontrolgruppen.

*2. Interview med visitatorerne:* Der er foretaget fokusgruppeinterview med visitatorer i forsøgskommunerne. Disse interview

---

<sup>9</sup> Én af de interviewede er en pårørende, hvis mor var under ordningen, mens hun levede. I evalueringen indgår dette interview på lige fod med de øvrige interview.

<sup>10</sup> Det kan skyldes, at borgeren er indlagt, at vedkommende er meget dårlig eller ikke har givet tilsagn om at ville deltage i evalueringen.

har især haft til hensigt at afdække, hvordan visitatorerne informerer borgerne om ordningen samt deres vurdering af borgernes tilfredshed og evne til at løse de administrative opgaver, der er knyttet til ordningen. Visitatorerne har desuden bidraget med en vurdering af ordningens eksistensberettigelse.

*3. Interview med medlemmer af erfa-gruppen:* Erfa-gruppen vedrørende personlige budgetter på hjemmehjælpsområdet har hovedsageligt bestået af ældrechefer i forsøgskommunerne. Deltagerne har haft ansvaret for at udarbejde beslutningsoplæg til socialchefen og det politiske udvalg og ikke mindst haft ansvaret for at få ordningen til at fungere i praksis. Interviewene med medlemmerne af erfa-gruppen har primært haft til hensigt at afdække kommunernes syn på de økonomiske og administrative perspektiver ved ordningen. Endvidere har erfa-gruppen givet en vurdering af, hvorvidt ordningen med personlige budgetter bør gøres permanent, og i givet fald hvordan dette ville kunne gøres.

## 6. Evalueringens resultater – borgerne

I evalueringen af borgernes oplevelse af forsøgsordningen er der lagt vægt på at afdække følgende forhold: Borgertilfredshed, baggrund for valg af ordningen, valg af leverandør, opsparring i ordningen, prisniveau og tilkøb af ydelser, anvendelse af midlerne samt administration af ordningen.

Gruppen af adspurgte borgere dækker som nævnt både over personer, som modtager meget hjælp, og personer, som modtager et par timers hjælp til rengøring om måneden, jf. tabel 2.

**Tabel 2: Hvor meget hjælp er de adspurgte borgere visiteret til?**

< 8 timer om ugen	24
8-20 timer om ugen	4
> 20 timer om ugen	4

### ***Borgertilfredshed***

Samtlige interviewede borgere er tilfredse med ordningen. De, der tidligere fik hjælp fra den kommunale hjemmepleje, er – i alle tilfælde – mere tilfredse end før. Både visitatorer og ældrechefer bekræfter dette billede. Tilfredsheden skyldes både hjælpens indhold og følelsen af at kunne vælge selv.

At hjemmehjælpsmodtagere også mere generelt betragtes sætter pris på valgfrihed bekræftes af rapporten "Frit valg i ældreplejen – landsdækkende brugerundersøgelse" fra Den Sociale Ankestyrelse, november 2005. I undersøgelsen – som omfatter en stikprøve på 3.500 hjemmehjælpsmodtagere – havde 65 pct. af de adspurgte en positiv opfattelse af det frie valg. Og her er der endda tale om en gruppe borgere, der både har og ikke har benyttet det frie valg.

### ***Baggrund for valg af ordningen***

Borgere, der har valgt et personligt budget, kan groft inddeles i tre hovedgrupper: 1) De borgere, som er utilfreds med den kommunale hjemmepleje; 2) De borgere, som ønsker at fortsætte med den private hjælp, de selv har valgt, inden de blev visiteret til hjemmehjælp; og 3) Borgere med stort plejebehov, som ønsker indflydelse på deres hjemmehjælp.

*Aktivt fravalg på grund af utilfredshed.* Den ene hovedgruppe af borgere har fravalgt den kommunale hjemmepleje, fordi den efter deres opfattelse ikke fungerer godt nok. 16 af de adspurgte borgere har tidligere modtaget hjemmehjælp fra kommunen<sup>11</sup>, og heraf nævner 11, at de har valgt ordningen med

---

<sup>11</sup> Ingen af disse borgere har fået hjælp fra en leverandør godkendt af kommunen under frit valg ordningen.



personlige budgetter pga. utilfredshed med den kommunale hjemmehjælp.

Nogle typiske kritikpunkter er:

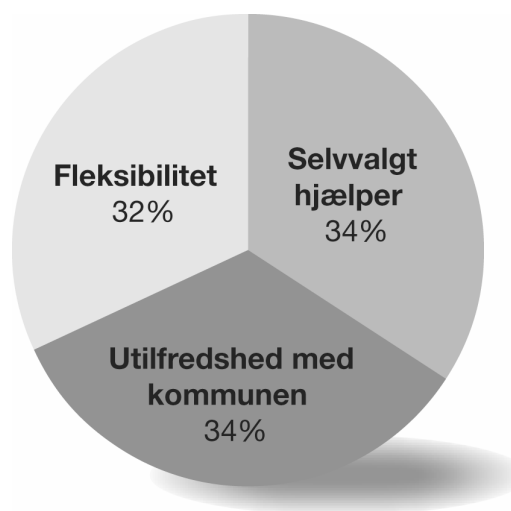
- at der ofte kommer nye hjælpere, som ikke kender rutinerne og de aftaler, borgeren evt. har indgået med sin foregående hjælper. Et typisk eksempel er, at hjælperen kun kan blive en halv time den pågældende dag, men lover at blive længere næste gang. Næste gang kommer der imidlertid en ny hjælper, som ikke kender til denne aftale.
- at der kommer mange forskellige hjælpere. Flere af de adspurgte føler sig utrygge ved at have mange forskellige mennesker til at komme i deres hjem. Og de orker ikke – igen og igen – at skulle sætte en ny hjælper ind i rutinerne.
- at hjælperne ikke er tilstrækkeligt fleksible. Reglerne for, hvad hjælperne må og ikke må, er – ifølge borgerne – meget firkantede. De nævner, at det kan være vanskeligt eller umuligt at få hjælperne til at flytte rundt på selv lette møbler, tage ting ned fra høje skabe, vaske gardiner eller lign. Borgerne oplever, at det er meget lettere at få udført sådanne opgaver, efter at de har fået et personligt budget og selv vælger deres leverandør. En del af forklaringen på den store forskel mellem, hvad de kommunale hjælpere må udføre, og hvad hjælpere under forsøgsordningen er villige til at gøre, kan formentlig være de kommunale kvalitetsstandarder. F.eks. er det ikke alle kommuner, som tilbyder gardinvask. Det kan naturligvis også have sammenhæng med manglende kendskab til arbejdsmiljøreglerne, dvs. manglende viden om, at arbejdsmiljøreglerne rent faktisk er de samme uanset valg af leverandør.
- at man ikke kan vide, hvornår den kommunale hjælper kommer. Nogle borgere har valgt personligt budget, fordi de har været utilfredse med at vente til op ad formiddagen med at blive vasket og få tøj på. Med et personligt budget kan borgerne – efter deres egne oplysninger – nemmere få tilrettelagt hjælpen, så den passer til deres behov.

*Aktivt tilvalg.* Den anden hovedgruppe af borgere er nyvisiterede, der i forvejen fik en hjælp, de var tilfredse med, fra et hjemmeservicefirma eller en pårørende/bekendt. Det drejer sig om ni borgere, som alle ønsker at fortsætte med den hjælp, de tidligere har modtaget. Nogle giver som begrundelse, at de ikke finder den visiterede hjælp tilstrækkelig. Det er typisk borgere, der er visiteret til få timers rengøring pr. måned, som finder behov for at tilkøbe mere hjælp. Dette kan ikke ske gennem den kommunale hjemmepleje.

*Alvorligt syge.* Den tredje hovedgruppe af borgere er kendetegnet ved, at de er visiteret til relativt meget hjælp. Nogle af disse borgere har oplevet, at det kommunale system sætter grænser for, hvor fleksibel en hjælp de kan modtage. Borgerne

vil gerne have indflydelse på, hvem der kommer i deres hjem, og hvordan de mange timers hjælp bliver tilrettelagt. Disse borgere vælger derfor ofte deres ægtefælle eller barn som leverandør af hjælpen. Ud af syv borgere, som modtager mere end 15 timers hjælp om måneden, har seks valgt et familie-medlem til at levere hjælpen.

**Diagram 1: Baggrund for valg af ordningen**



Evalueringsens *kontrolgruppe* består af 13 borgere, som ikke har et personligt budget, selvom de af kommunen vurderes at være i stand til at kunne administrere ansvaret i ordningen. Alle borgere i denne gruppe har hørt om ordningen, men ingen af dem har sat sig grundigt ind i den. 6 af de adspurgte 11 borgere har ikke valgt ordningen, fordi de ikke kan overskue at sætte sig ind i reglerne og ikke forventer at kunne varetage de opgaver, som følger med. Flere borgere nævner, at de har overvejet at være med i ordningen, men er fint tilfredse med den kommunale hjemmehjælp. Én borger frygter, at hjælpen i forsøgsordningen vil være mere upersonlig, mens en anden borger mener, at ordningen primært er et ideologisk projekt.

#### **Valg af leverandør**

Næsten to tredjedele af borgerne – 20 ud af 32 – får hjælp fra en privatperson, hvoraf 14 er familiemedlemmer. 13 af de adspurgte får hjælp fra et firma<sup>12</sup>. I langt de fleste tilfælde er der tale om et mindre, lokalt rengørings-/hjemmeservicefirma.

---

<sup>12</sup> Én borger modtager hjælp fra sin ægtefælle til den personlige pleje, men hjælp fra et firma til det praktiske.

De fleste borgere får altid hjælpen leveret af den samme person, uanset om de har valgt en privatperson eller et firma. For mange har det været afgørende for deres valg af leverandør.

Hjælpen bliver – ifølge borgerne – leveret med stor stabilitet. Ingen borgere klager over, at hjælpen bliver aflyst. I ganske få tilfælde sker det, at hjælpen bliver flyttet.

Det er evaluators indtryk, at det meget frie valg, som ordningen med personlige budgetter indebærer, i sig selv gør borgerne mere tolerante overfor eventuelle flytninger af hjælpen mv. Ingen borgere er således utilfredse med, at hjælpen indimellem bliver flyttet.

**Tabel 3: Har de adspurgte borgere altid samme hjælper?**

Ja - altid den samme	30
Næsten altid den samme	2
Ofte skiftende hjælpere	0

**Tabel 4: Hvor ofte aflyser hjælperen?**

Aldrig	22
Få aflysninger (ferie og sygdom)	10
Mange aflysninger	0

### **Opsparing i ordningen**

Kun én borger sparer op i ordningen, dvs. undlader at bruge hele det udbetalte beløb hver måned for på et senere tidspunkt f.eks. at kunne få gjort hovedrent. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Horsens og Fuglebjerg Kommuner – hvorfra 20 af de adspurgte 32 borgere kommer – ikke giver adgang til, at borgerne kan spare op i ordningen.

### **Prisniveau og tilkøb af ydelser**

Timeprisen, som borgeren betaler til leverandøren, er ofte identisk med den timepris, kommunen betaler borgerne. Kun to af de adspurgte borgere betaler mindre end den sats, kommunen har fastlagt<sup>13</sup>.

Ingen af de øvrige borgere forhandler med deres leverandør om f.eks. det antal timers rengøring, de ville kunne få for den sum penge, de modtager fra kommunen.

Årsagen til, at stort set alle borgere viderebetaler hver en krone til deres leverandører kan selvfølgelig være, at timeprisen

---

<sup>13</sup> Disse borgere betaler en timeløn på mellem 110 og 150 kr. for rengøring afhængig af tidspunktet.

afspejler markedsprisen for de relevante ydelser. Omvendt kan det også være udtryk for, at borgerne fra starten gør deres leverandør bekendt med, hvad der er til rådighed af midler eller timer. Det er således påfaldende, at borgere, der får hjælp til rengøring fra et yngre familiemedlem, f.eks. et barnebarn, betaler vedkommende mere end 200 kr. i timen.

Forsøgskommunerne udbetaler det samme beløb pr. time til alle borgere, der har valgt et personligt budget. Man kunne i en permanent ordning overveje en prisdifferentiering, så borgere, der vælger et firma som leverandør, har mulighed for at aflønne leverandøren med en højere timepris end borgere, der vælger en privatperson. Overvejelser herom bliver behandlet yderligere i kapitel 8.

### **Anvendelse af midlerne**

Det generelle billede er, at borgerne for det tildelte beløb får en hjælp, der stort set svarer til den visiterede, dvs. at pengene bruges til formålet. Der er ved evalueringen ikke fundet tegn på, at borgerne bruger pengene til andet end formålet. Hjælpen er dog mere fleksibel end den tilsvarende kommunale hjemmehjælp. Det kommer især til udtryk ved, at hjælperen udfører opgaver, som man ikke – efter borgernes udsagn – kan få kommunale hjælpere til, jf. tidligere.

Tre borgere oplyser, at de for den givne sum penge fra kommunen får lidt mere hjælp, end de er visiteret til. I alle tilfælde er der tale om, at leverandøren er et familiemedlem eller en bekendt. Seks borgere køber for egen regning mere hjælp end den visiterede. Der er typisk tale om tilkøb af ekstra rengøring.

**Tabel 5: Hvad køber de adspurgte borgere?**

Den visiterede hjælp	23
Den visiterede hjælp – får mere til	3
Den visiterede hjælp – køber mere til	6

### **Administration af ordningen**

To tredjedele af borgerne har ansat en privatperson som hjælper og har derved påtaget sig et arbejdsgiveransvar. Det indebærer, at disse borgere selv skal løse nogle administrative opgaver, jf. boks 1. De administrative regler, der kan have betydning for borgere med en personlig konto, begrænser sig reelt til Beskæftigelsesministeriets område. I forhold til beskattningen af hjælperen har borgerne ikke nogen arbejdsgiverfunktion<sup>14</sup>. Borgerne udbetaler det aftalte beløb til deres hjælper, som selv skal sørge for at indbetale B-skat og arbejdsmarkeds-

<sup>14</sup> Ifølge kildeskattebekendtgørelsens § 21 er udgifter til hushjælp ud fra skattemæssige overvejelser undtagelsesvist gjort til B-indkomst for hjælperen.

bidrag. Det kræver derfor koordination mellem socialforvaltningen og skatteforvaltningen at sikre, at dette rent faktisk bliver gjort.

Flere kommuner oplyser, at de ikke videregiver oplysninger (navn og CPR-nummer) på de privatpersoner, der leverer hjælp under ordningen, til skattemyndighederne.

### **Boks 1: Administrative opgaver for borgere, der ansætter privatpersoner som hjælpere**

Der er tale om følgende ansættelsesretslige regler på Beskæftigelsesministeriets område:

*Ansættelsesbevis:* Borgeren skal lave ansættelsesbevis til den ansatte, hvis arbejdstiden overstiger otte timer pr. uge. I ansættelsesbeviset skal løn og ansættelsesvilkår beskrives.

*Barsel:* Arbejdsgiver skal acceptere medarbejderens ret til barselsfravær. Om lønmodtageren har ret til løn under barselsorloven afhænger af, om lønmodtageren er omfattet af en overenskomst, virksomhedsaftale eller individuel aftale, der giver en sådan ret.

*Afskedigelse:* Arbejdsgivers forpligtelser i forbindelse med afskedigelse er i langt de fleste tilfælde reguleret af overenskomster eller hovedaftaler. Hvis en borger ansætter en privat person, vil denne dog som udgangspunkt ikke være omfattet af en overenskomst. Afskedigelsesbetingelserne skal derfor aftales i den konkrete ansættelsessituation. Der er ikke generelle retningslinier for betingelsernes karakter, men en mulighed er at lade funktionærlovens minimumsbetingelser fastsætte rammen for aftalen mellem arbejdsgiver og medarbejder. Når arbejdstiden overstiger otte timer om ugen, skal betingelserne fremgå af ansættelsesbeviset.

*Feriepenge:* Ferieloven gælder ubegrænset, uanset arbejdets omfang. Alle lønmodtagere har ret til 25 dages ferie om året. Arbejdsgiveren, dvs. borgeren, skal beregne feriegodtgørelse på 12,5 pct. af lønnen, hvis lønmodtageren optjener feriegodtgørelse. Feriegodtgørelsen skal administreres i FerieKonto. Hvis lønmodtageren arbejder mere end otte timer om ugen, kan vedkommende i stedet få ret til ferie med løn. I det tilfælde skal det fremgå af ansættelseskontrakten mellem arbejdsgiver og lønmodtager, at der er tale om ansættelse på funktionærvilkår.

*ATP:* Der skal indbetales til ATP, hvis arbejdstiden er på mere end 39 timer pr. måned, dvs. ca. ni timer pr. uge.

*Løn under sygdom/sygedagpenge:* Arbejdsgiveren har pligt til at betale dagpenge til medarbejdere, som ikke får udbetalt fuld løn under sygdom, hvis medarbejderen har været ansat i de sidste otte uger før fraværet, og i denne periode har været beskæftiget hos arbejdsgiveren i mindst 74 timer (9,25 timer pr. uge).

*Forsikringer:* Arbejdsgiveren skal tegne en arbejdsskadeforsikring, hvis der er tale om hjælp i mere end 400 timer om året, dvs. ca. otte timer pr. uge.

For de borgere, der har en privatperson ansat som hjælper, og som modtager under otte timers hjælp pr. uge, er der i praksis tale om ret få administrative opgaver. Når lønmodtageren optjener feriegodtgørelse, skal der indbetales til FerieKonto, men pligten til at tegne arbejdsskadeforsikring, indbetale ATP osv. indtræder først, når hjælpen overstiger otte eller ni timer pr. uge. Ifølge tal fra Danmarks Statistik får ca. 80 pct. af hjemmehjælpsmodtagerne hjælp i færre end otte timer pr. uge.

Evalueringen viser, at borgerne i nogle tilfælde ikke løser de administrative opgaver fuldt ud. Dog indsender langt de fleste den fornødne dokumentation for afholdte udgifter til kommunen.

Der kan være flere forklaringer på, at borgerne ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på de administrative opgaver. Men den typiske forklaring fra borgerne er, at de ikke har hørt om reglerne – eller ikke har opfattet informationen ordentligt<sup>15</sup>. Det har været tydeligt under interviewene, at det stresser borgerne at blive spurgt til de administrative opgaver. De bliver opmærksomme på, at der er nogle regler, de ikke lever op til, og det befinder de sig tydeligvis dårligt med. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at kommunerne efter eget udsagn kun tilbyder ordningen til de borgere, som vil kunne administrere ordningen. Ikke desto mindre lever ikke alle borgere op til kommunernes forventninger om at kunne løfte de administrative opgaver.

13 af de 20 borgere, som har valgt en privatperson som leverandør, modtager mindre end otte timers hjælp. De skal derfor kun indbetale til FerieKonto. I praksis er det imidlertid kun én af disse borgere, der gør det. De resterende 12 borgere mener ikke at være blevet oplyst om kravet om indbetaling til FerieKonto.

7 af de 20 borgere, som har valgt en privat leverandør, modtager mere end otte timers hjælp. Disse borgere har typisk valgt deres ægtefælle til at levere hjælpen. Det fritager imidlertid ikke borgerne fra arbejdsgiverforpligtelserne i den ansættelsesretlige lovgivning. De syv borgere varetager opgaverne på forskellig vis. Tre borgere lever op alle kravene. Én borger lever op til alle kravene undtagen kravet om indbetaling til ATP, idet vedkommende ikke mener at være blevet oplyst herom. To borgere betaler ikke til arbejdsskadeforsikring eller FerieKonto og forklarer dette med manglende information. En enkelt borger løfter tilsyneladende slet ikke administrative opgaver.

*Konklusionen er, at borgere, der har valgt en privat person som leverandør, ikke lever op til alle de administrative krav, som følger heraf. Mange er i tvivl om, hvilke opgaver de reelt*

---

<sup>15</sup> Mange af de adspurgte borgere er således i tvivl om, hvilke opgaver de skal løse, men mener selv at de lever fuldt op til deres ansvar. På spørgsmålet om, hvorvidt det er besværligt at administrere ordningen, svarer 22 af de 32 borgere, at det slet ikke er noget problem at klare opgaverne.

skal løse, og flere giver udtryk for, at de ikke har fået information herom. Dog kan der spores en lille forbedring i forhold til midtvejsevalueringen, hvor billedet var, at meget få borgere løste opgaverne. Forbedringen kan skyldes, at kommunerne selv er mindre usikre i forhold til reglerne og derfor har kunnet informere borgerne mere grundigt. Hvorvidt informationen til borgerne har været tilstrækkelig, vil blive berørt i kapitel 7.

På baggrund af de gennemførte interview er det evaluators opfattelse, at forbedret information fra kommunernes side kan medføre, at flere borgere løser de administrative opgaver. Kommunerne deler dette syn. Omvendt kan mere og bedre information også betyde, at nogle borgere helt opgiver at have et personligt budget.

Hvorvidt en forbedret information til borgerne vil medføre, at flere eller færre borgere vælger ordningen, afhænger formentlig i høj grad af, hvordan kommunerne tackler sagen over for borgerne – og i hvilken udstrækning de ser det som deres opgave at hjælpe borgerne i gang med at løse de administrative opgaver (f.eks. ved at have de nødvendige blanketter med til borgerne).

## 7. Evalueringens resultater – kommunerne

I evalueringen af kommunernes syn på forsøgsordningen er der lagt vægt på at afdække følgende forhold: Årsager til lav volumen, administrative konsekvenser af ordningen, økonomiske konsekvenser af ordningen, kontrol med hjælpen og borgernes anvendelse af midlerne, de kommunale indkøbsordninger samt kommunernes syn på ordningens eksistensberettigelse.

### **Årsager til lav volumen**

Ifølge kommunerne findes der flere forklaringer på, at der er så få borgere i ordningen.

*For det første* er der kun etableret forsøg i syv kommuner, hvoraf to ikke har nogen borgere i ordningen.

*For det andet* – og meget væsentligt – bliver borgerne i forvejen præsenteret for flere valgmuligheder, og det kan være svært at overskue endnu én. F.eks. har de mulighed for at få en hjælper, de selv udpeger, men som er godkendt og ansat af kommunen<sup>16</sup>, dvs. at de administrative opgaver er overladt til kommunen. I alle kommunerne er man enige om, at ordningen blot er én blandt mange muligheder for frit valg, og den kan derfor ikke forventes at få et voldsomt omfang.

*For det tredje* er langt de fleste borgere – efter kommunernes opfattelse – tilfredse med den kommunale hjemmepleje eller med de eksisterende private alternativer. Bl.a. viste en landsdækkende brugerundersøgelse fra 2005, at 83 pct. af borgerne over 65 år enten er meget tilfredse eller tilfredse med den hjemmehjælp, de modtager<sup>17</sup>. Der er ingen tvivl om, at den kommunale frit valgs ordning allerede har taget en del af markedet for personlige budgetter<sup>18</sup>.

*For det fjerde* vil mange borgere – ifølge kommunerne – helst bare have hjælpen uden at skulle tage stilling til, hvem der udfører den. I disse tilfælde bliver borgerne oftest visiteret til den kommunale hjemmepleje. Kommunerne nævner også, at de fleste hjemmehjælpsmodtagere er dårlige og vil have vanskeligt ved at administrere ordningen og i det hele taget forholde sig til det frie valg.

*For det femte* peger alle kommunerne på, at man skal reklamere for en ordning som personlige budgetter, hvis der for alvor skal komme interesse for den. Det lave antal borgere med per-

---

<sup>16</sup> Serviceloven § 75 f.

<sup>17</sup> Den Sociale Ankestyrelse: 'Frit valg i ældreplejen – landsdækkende brugerundersøgelse', november 2005. Undersøgelsen blev lavet som led i opfølgningen på loven om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp.

<sup>18</sup> Rapporten konkluderede således, at 21 pct. af modtagerne af varig hjemmehjælp over 65 år modtager hele eller dele af hjælpen fra en eller flere private leverandører. Endvidere tydede undersøgelsens resultater på, at nyvisiterede borgere i væsentlig højere grad har valgt private leverandører end borgere visiteret inden indførelsen af det frie valg.



sonlige budgetter kan altså delvist forklares med, hvor meget information borgerne har modtaget, hvordan informationen er blevet præsenteret, og hvor fortrolige visitatorerne selv er med ordningen.

*For det sjette* opfatter kommunernes visitatorer 'retten' til at være med i forsøgsordningen forskelligt. Kommunerne tilbyder – ifølge eget udsagn – som udgangspunkt ordningen til de borgere, som de vurderer, vil kunne administrere den. Den konkrete vurdering af hvor mange borgere, der selv vil kunne løse opgaven, er dog meget forskellig i kommunerne. En forespørgsel blandt de interviewede visitatorer har vist, at ordningen i nogle kommuner bliver tilbudt til næsten 90 pct. af de hjemmehjælpsberettigede borgere, mens andre kommuner tilbyder ordningen til under halvdelen af deres borgere<sup>19</sup>.

*For det syvende* kan der blandt nogle visitatorer være modstand mod ordningen, fordi den indebærer, at kommunen slipper kontrollen. Ældrecheferne i de fleste kommuner mener dog ikke, at der er tale om, at visitatorerne er imod ordningen, men snarere at visitatorerne er usikre på ordningens præcise indhold og de krav, den stiller til borgerne. Denne usikkerhed påvirker ifølge kommunerne, hvordan ordningen præsenteres for borgerne – og dermed også antallet af borgere, som vælger ordningen. Selv i de kommuner, som har flest borgere med personlige budgetter, oplever visitatorerne stadig at være i tvivl, når borgerne spørger ind til det administrative arbejde forbundet med ordningen.

Flere af de ovenfor nævnte forklaringer på det lave antal borgere i ordningen gælder formentlig også til en vis grad fremadrettet, dvs. at ordningen heller ikke på længere sigt kan forventes at få et stort omfang. Omvendt peger flere kommuner dog på, at borgerne med tiden vil blive stadigt mere veludannede og vil være bedre i stand til at løfte det ansvar for egen situation, som ordningen indebærer. Disse kommuner mener derfor også, at det hører med til billedet, at ting tager tid. I forhold til midtvejsevalueringen er der kommet flere borgere i ordningen, og det viser sig, at de kommuner, som har været i gang med ordningen igennem længst tid, også har flest borgere i ordningen. I disse kommuner er oplevelsen, at både visitatorer, administratorer og ældrechefer har fået større forståelse for og indblik i ordningen. Det kan derfor tyde på, at visitatorerne skal have tid til at vænne sig til ordningen, og at borgerne skal have mulighed for at danne sig erfaringer med den.

De fleste kommuner forventer da også, at ordningen på længere sigt vil få et større omfang inden for den gruppe af psykisk stærke borgere, som ordningen henvender sig til.

---

<sup>19</sup> Disse tal er alene visitatorernes umiddelbare skøn over, hvor mange borgere, de tilbyder ordningen til.

Man bør heller ikke se bort fra, at frit valg på hjemme-hjælpsområdet er relativt nyt i Danmark, og at der holdnings-mæssigt hele tiden sker udvikling på området. Har nogle bor-gere først haft gode erfaringer med frit valg, vil det formentlig føre til, at andre borgerne får mod på f.eks. at få et personligt budget.

### **Administrative konsekvenser af ordningen**

De fleste kommuner giver udtryk for, at ordningen efter en ind-køringsperiode er relativt enkel at administrere. I forbindelse med etablering af ordningen skal der indføres nye arbejds-gange, og der skal løbende – i hvert tilfælde stikprøvevist – kon-trolleres regninger. Desuden skal ordningen køres ind i relation til borgerne.

Der er ikke blevet mindre kommunal administration, fordi bor-gerne har fået et personligt budget. Det skyldes primært, at så få borgere har valgt denne løsning, men også at visitationen foregår som hidtil, og at kommunerne er forpligtet til at kon-trollere, hvordan borgerne bruger deres personlige budgetter.

Kommunerne slipper dog for personaleadministration, og de skal ikke løbende holde møder og kommunikere med leveran-døren. Samtidig er kommunen som udgangspunkt fritaget for at skulle stille med et beredskab i tilfælde af ferie, sygdom el. lign. Ifølge kommunerne vil svigt i hjælpen dog medføre, at den kommunale myndighed træder til og finder en løsning. Det sker dog yderst sjældent i praksis.

I forsøgsordningen er det et krav, at der sker to årlige revisita-tioner, hvilket i sagens natur medfører merudgifter. Flere kommuner gør dog opmærksom på, at borgerne i ordningen er dårlige, og at de under alle omstændigheder ville blive visiteret flere gange årligt.

Kommunerne er enige om, at to årlige revisitationer vil være ir-relevant som et *formelt* krav, og at det ikke er nødvendigt med flere revisitationer hos borgere med personlige budgetter end borgere, som modtager andre former for hjemmehjælp.

Samlet set er den kommunale administration ikke blevet min-dre, hvilket bl.a. skyldes de ekstra revisitationer samt den ind-køringsproces, som ordningen i alle kommuner har medført. Al-le kommuner er dog enige om, at der ikke er noget i forhold til den kommunale administration, der taler *imod* at gøre ordnin-gen permanent.

### **Økonomiske konsekvenser af ordningen**

Borgere, som ikke henvender sig til kommunen, selvom de egentlig er berettiget til hjælp, kan med denne ordning få en tilskyndelse til at søge om at få hjælp. Det vil betyde, at de får mulighed for at aflønne venner, familiemedlemmer eller andre,

som i forvejen hjælper dem. Ordningen kan derfor risikere at medføre, at der bliver skabt et 'behov' for hjælp hos personer, der i dag får hjælp fra familien/netværket.

Kommunerne frygter dog ikke, at ordningen vil medføre en øget efterspørgsel efter hjælp fra borgere, som tidligere har klaret sig selv med hjælp fra familie eller bekendte eller har købt sig til hjælp udefra. Den kommunale visitation til hjemmehjælp medfører som udgangspunkt, at der ikke ydes hjælp til borgere, der kan klare sig selv, herunder med hjælp fra eventuel ægtefælle. Det betyder, at alle borgere, der visiteres til hjælp, som følge af deres behov har et retskrav på hjælpen. At dette behov i visse tilfælde tidligere blev afhjulpet af 'gratis arbejdskraft' fra familien, skal ifølge kommunerne ikke forhindre borgere i fremover at modtage hjælpen fra kommunen. To borgere med et personligt budget har alene søgt at blive visiteret til hjemmehjælp for at kunne aflønne en hjælper, som de havde i forvejen. Dette udelukker dog ikke, at deres behov for at få hjælp hele tiden har eksisteret eller nu er opstået.

Den eksisterende § 75 f i serviceloven giver borgere mulighed for selv at udpege en person til at udføre deres hjemmehjælp. Borgere under denne ordning står ikke selv for administrationen, og timelønnen til hjælperen svarer til den almindelige overenskomstmæssige løn. Den tilsvarende løn i ordningen med personlige budgetter ligger noget højere, jf. ovenfor. Nogle kommuner finder det derfor sandsynligt, at der kan ske en vis tilstrømning til ordningen med personlige budgetter netop pga. denne lønforskel.

En sådan skævvridning kan medføre øgede omkostninger for kommunerne, hvis borgerne begynder at vælge deres ordning ud fra det lønniveau, som de får mulighed for at give hjælperen. Andre kommuner peger endvidere på, at det kan blive svært at rekruttere hjælpere, som vil ansættes under § 75 f, hvis de under en anden ordning vil kunne få en langt højere løn for det samme arbejde.

Flere visitatorer mener, at prisniveauet under ordningen er for højt i forhold til de øvrige muligheder i serviceloven. De mener ikke, at borgerne kun tænker på penge, men at de – hvis muligheden er der – oftest vil vælge den ordning, som giver de bedste lønforhold for deres hjælpere. Flere kommuner har da også haft borgere, som i valget mellem en personlig hjælper ansat af kommunen til den almindelige overenskomstmæssige løn under § 75 f og en personlig hjælper ansat af dem selv til en noget højere timepris (under personligt budget), har valgt sidstnævnte.

I én kommune har man oplevet det modsatte, nemlig at en borger fravalgte ordningen, fordi vedkommende *ikke* ønskede at aflønne sit barnebarn med en så høj timeløn for rengøringshjælp.

Blandt ældrecheferne er frygten for en skævvridning ikke lige så udtalt. En ældrechef forklarer således, at kommunen under alle omstændigheder skal betale for hjælpen, og at det ikke kommer til at koste kommunen ekstra, så længe timepriserne i ordningen ligger under frit valgs prisen<sup>20</sup>. Endvidere hæfter kommunerne sig ved, at borgerne under ordningen er meget tilfredse.

Det skal endvidere nævnes, at borgere under § 75 f kan have svært ved selv at finde hjælpere, som vil ansættes under de nuværende betingelser, dvs. til en lav timeløn og med et eventuelt krav om at skulle stå til rådighed for den kommunale hjemmehjælp i tilfælde af sygdom hos den borger, de er ansat hos<sup>21</sup>.

Ordningen med personlige budgetter kan også af andre årsager medføre en vis – dog formentlig mindre – stigning i udgifterne til hjemmehjælp. Eksempelvis kan det på grund af ansættelsesretlige forpligtelser overfor den ansatte være vanskeligt at standse hjælpen hurtigt, når der ikke længere (midlertidigt eller permanent) er behov for den, f.eks. ved borgerens indlæggelse eller død. Dette adskiller sig dog i realiteten ikke fra situationen i den kommunale hjemmepleje, hvor man heller ikke konstant kan afstemme antallet af ansatte hjemmehjælpere med antallet af borgere, der har behov for hjælp.

Evaluators finder intet faktisk grundlag for at konkludere, at de offentlige udgifter til hjemmehjælp skulle stige som følge af muligheden for personlige budgetter.

### ***Kontrol med hjælpen og borgernes anvendelse af midlerne***

De fleste kommuner giver udtryk for, at man skal kontrollere borgerne i ordningen så lidt som muligt. Massiv kontrol strider mod hele udgangspunktet for ordningen, nemlig frihed og ansvar til borgerne.

Kommunerne anfører, at det fra starten er nødvendigt med en grundig vurdering af, hvilke borgere, der kan deltage i ordningen. Ved at tilbyde ordningen til de egnede borgere fra starten undgår man at skulle kontrollere, om borgerne modtager den hjælp, de er visiteret til. En af de primære forudsætninger er som tidligere nævnt, at borgerne vurderes at være i stand til at bedømme hjælpens kvalitet og at varetage de administrative opgaver.

---

<sup>20</sup> Den pris som kommunerne fastsætter efter godkendelsesmodellen for leverandører af hjemmehjælp under frit valgs ordningen.

<sup>21</sup> Dette afhænger af de kommunale regler. Der er ikke i lovgivningen krav om, at hjælperen i tilfælde af sygdom skal stå til rådighed for den kommunale hjemmehjælp. Dog fremgår det af Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til ældre med flere pkt. 77, at der i aftalen mellem kommunen og den ansatte hjælper må tages stilling til, hvordan parterne skal forholde sig i tilfælde af sygdom eller fravær i øvrigt hos enten borger eller hjælper.

I forhold til leveringen og kvaliteten af hjælpen har kommunen mulighed for at kontrollere denne ved de årlige revisitationer. Her er det visitators opgave at vurdere borgerens tilstand og hjemmets stand for at sikre flere forhold: På den ene side at hjælpen faktisk bliver leveret, og på den anden side at kvaliteten af hjælpen er på højde med den hjælp, kommunen er forpligtet til at sikre.

Stort set alle forsøgskommuner er enige om, at der ikke bør foretages ekstra tilsynsbesøg hos borgere under denne ordning. I en enkelt kommune har det dog politisk betydning, at borgere under denne ordning besøges oftere end andre borgere.

Den kommunale hjemmepleje og godkendte private leverandører har en forpligtelse til at kontakte den kommunale myndighed (visitationen), hvis borgernes behov for hjælp ændrer sig. Personer eller private virksomheder, som er ansat af borgeren selv, er dog ikke underlagt samme krav. Hjælperne kan endda have en interesse i at undlade at oplyse kommunen om evt. længerevarende indlæggelse, da de hermed vil miste deres indtægt i en periode. Kommunerne er derfor enige om, at der kan være behov for yderligere kontrol i forbindelse med indlæggelser.

Flere kommuner nævner dog i samme forbindelse, at borgere under denne ordning generelt føler et stort ansvar for at sikre, at tingene går rigtigt til. De mener således, at der er en ringe risiko for, at borgerne eller deres hjælpere tilbageholder information for kommunen.

Kommunerne har forskellige syn på, hvor meget man skal kontrollere borgernes anvendelse af midlerne. Mens nogle kommuner i realiteten ønsker at give helt slip, er der andre kommuner, der kontrollerer hver regning. Hvor på denne skala, man lægger sig, afhænger en del af det politiske klima i kommunen.

Det skal dog understreges, at skattereglerne sætter grænser for, hvad borgerne må bruge pengene til. Ydelsen til borgeren (altså det personlige budget) er kun skattefri, hvis pengene går til formålet, og den enkelte ikke frit råder over et evt. overskud på kontoen<sup>22</sup>. Borgeren skal således være visiteret til hjælpen, og kommunen skal tilse, at pengene anvendes til formålet.

Ingen af forsøgskommunerne har tænkt over, hvorvidt borgerne har ret til at tilbageholde et beløb til administration<sup>23</sup>. Flere kommuner nævner i den forbindelse, at borgerne – hvis de ikke har anvendt det fulde beløb – skal tilbagebetale den overskydende del og altså ikke må tage sig betalt for deres administration. Det skal nævnes, at vederlag til administration i sig selv er skattepligtigt for modtageren.

---

<sup>22</sup> Efter ligningslovens § 7, stk. 1, nr. 9 er en række ydelser efter serviceloven til *dækning af nærmere bestemte udgifter* for modtageren fritaget for beskatning.

<sup>23</sup> Jf. at to borgere betaler en lavere pris for ydelserne end den, som kommunen udbetaler til dem.

Den kommunale hjemmepleje ydes efter et 'hjælp til selv-hjælpsprincip', hvilket vil sige, at plejen tager udgangspunkt i, hvad borgeren selv kan, og derfor også i videst muligt omfang skal, således at vedkommende ikke får forringet sin funktions-evne. Kontrollen med, hvorvidt hjælperen under ordningen med personlige budgetter leverer ydelsen ud fra tilsvarende principper, er i praksis svær. Kommunerne kan ikke 'kigge hjælperne over skuldrene' for at kontrollere, om træning f.eks. indgår som en del af den personlige pleje. Ordningen indebærer jo netop, at borgerne selv er arbejdsgivere og dermed også skal kontrollere hjælpen. Flere kommuner nævner da også, at borgerne i de fleste tilfælde bedst selv kan vurdere kvaliteten af hjælpen, og at formålet med ordningen netop er selvbestemmelse.

### ***De kommunale indkøbsordninger***

Fem af forsøgskommunerne yder som en del af ordningen med personlige budgetter – ud over den personlige og praktiske hjælp – også tilskud til indkøb. To kommuner har flere hundrede borgere i disse ordninger (Greve og Søllerød), mens to andre kommuner kun har henholdsvis 10 og 12 borgere i ordningen, jf. tabel 1. Ordningerne er forskellige fra kommune til kommune, men generelt dækker de over, at borgerne modtager et beløb fra kommunen, som de kan bruge til at få bragt varer ud fra en købmand eller et supermarked efter eget valg.

Ifølge kommunerne kan forklaringen på det store antal borgere i indkøbsordningerne – set i forhold til hjemmehjælpen – være, at denne hjælp ikke medfører forpligtelser for borgerne. De skal således hverken betale skat eller feriepenge. Det kan derfor også være nemmere for visitatorerne at reklamere for en ordning, som er let at gennemskue og ikke kræver nogen administration. Men det spiller også voldsomt ind, at der i en enkelt kommune – Greve – ikke er andre muligheder.

Trods udbredt tilfredshed med indkøbsordningerne peger flere kommuner på, at ordningens fremtid er usikker. Nye og mere restriktive regler fra Fødevarestyrelsen betyder, at leverandørerne skal have en kølevogn for at bringe madvarer ud. Mange af de små købmænd, som borgerne har råd til at betale med deres tilskud, har ikke mulighed for at leve op til disse krav. Og kun få supermarkeder bringer varer ud.

### ***Kommunernes syn på ordningens eksistensberettigelse***

Forsøgskommunerne er blevet bedt om at vurdere ordningens eksistensberettigelse set i forhold til de andre muligheder, der ligger i serviceloven.

Forsøgskommunerne er enige om, at ordningen tilbyder borgerne nogle muligheder, som ikke findes i den gældende lov-

givning. Kommunerne hæfter sig særligt ved, at ordningen forbedrer borgernes muligheder for selv at vælge leverandør og tilrettelægge deres hjælp.

For nogle kommuner er det i sig selv afgørende, at borgerne har mange valgmuligheder. For andre kommuner handler det mere om, at ordningen med personlige budgetter – efter deres opfattelse – giver mulighed for en optimal hjælp til nogle borgere med særlige behov – typisk yngre mennesker med funktionstab/alvorlig sygdom.

Ved midtvejsevalueringen havde to forsøgskommuner den opfattelse, at forsøgsordningen reelt ikke gav mulighed for en hjælp eller valgfrihed, som borgerne ikke allerede med service-lovens bestemmelser kunne få i dag. I denne evaluering svarer alle forsøgskommunerne derimod, at ordningen bør gøres landsdækkende. De mener dog samtidig, at de nye muligheder skal føjes ind i den eksisterende lovgivning, således at det ikke fremstår for borgere og kommunale forvaltninger som noget helt nyt, men snarere som en ændring og forbedring af service-loven. Det bemærkes, at forsøgskommunerne i forvejen finder loven uoverskuelig, og at kommunerne bruger de enkelte paragraffer forskelligt.

## 8. Eventuel landsdækkende implementering

I forbindelse med denne evaluering er evaluatoren blevet bedt om at forholde sig til, hvordan en *eventuel* permanent ordning vil kunne implementeres i lovgivningen. Det er i den forbindelse relevant at afdække, hvilke valgmuligheder borgerne i dag har, og hvorledes forsøgsordningen adskiller sig fra de nuværende regler.

### **Eksisterende regler om personlig og praktisk hjælp i serviceloven**

De eksisterende regler i serviceloven giver borgerne en række valgmuligheder i forbindelse med valg af hjemmehjælp.

Kommunalbestyrelsen har efter servicelovens § 71 pligt til at tilbyde personlig hjælp og pleje samt hjælp til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet. Tilbuddene gives til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.

Efter §§ 71 og 75 c i serviceloven kan den hjælpeberettigede frit vælge mellem den kommunale hjemmehjælp og godkendte private firmaer. Herudover har borgeren mulighed for selv at udpege en hjælper til at udføre den visiterede hjælp. Denne person skal dog godkendes og ansættes af kommunen. Valgmulighederne fremgår konkret af §§ 75 d, stk. 2, og 75 f:

#### **Boks 2. Eksisterende regler for personlig og praktisk hjælp i serviceloven**

##### **Servicelovens § 75 d, stk. 2**

En person, der er berettiget til hjælp eller støtte efter § 71, skal vælge hvilken af de leverandører, kommunalbestyrelsen har indgået kontrakt med, der skal udføre hjælpen. Til brug herfor skal kommunalbestyrelsen i samarbejde med de godkendte leverandører udarbejde informationsmateriale om leverandørerne [...]

##### **Servicelovens § 75 f (privat hjælper)**

En person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter § 71, kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne, leverancesikkerhed, jf. § 75 b, stk. 1, samt om betaling mv.

Forsøgsordningen med personlige budgetter adskiller sig fra de eksisterende valgmuligheder i serviceloven ved, at borgerne har fuld frihed til at vælge mellem private firmaer og private personer og ikke – som ved de gældende regler – udelukkende



firmaer og personer som godkendes af kommunen. I forhold til valg af privatpersoner kan borgere i forsøgsordningen eksempelvis frit ansætte et barnebarn eller en nabo – også selvom denne f.eks. har plettet straffeattest eller af andre grunde ikke ville kunne blive ansat af kommunen. I forhold til firmaer har borgere med et personligt budget mulighed for at vælge mindre firmaer, der ikke er eller kan blive godkendt af kommunen. Som nævnt indebærer den eksisterende ordning i serviceloven, at borgerne kan udpege deres egen hjælper (§ 75 f). I praksis kan det være vanskeligt at finde hjælpere, der vil ansættes på de gældende vilkår, dvs. normalt få timers ugentlig beskæftigelse efter almindelig overenskomstmæssig løn. Ordningen har da også en meget begrænset udbredelse i hovedparten af forsøgskommunerne.

Forsøgsordningens muligheder for selvtilrettelagt hjælp kan sammenlignes med de muligheder i serviceloven, som er forbeholdt særlige persongrupper. Det gælder § 76, stk. 1 og 2 (kontanttilskud) og § 77 (handicaphjælperordningen)<sup>24</sup>.

### **Boks 3. Eksisterende ordninger med kontante tilskud**

#### **Servicelovens § 76 (kontanttilskud)**

Hvis kommunen ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed for en person, der har behov for hjælp efter §§ 71 og 72, kan kommunen i stedet udbetale et tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.

Stk. 2. En person med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for personlig hjælp og pleje og for støtte til løsning af nødvendige praktiske opgaver i hjemmet i mere end 20 timer ugentlig, kan vælge at få udbetalt et kontant tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.

Stk. 3. Kommunen kan dog i særlige tilfælde beslutte, at hjælpen efter stk. 2 forsat skal gives som naturalhjælp eller udbetales til en nærtstående person, som passer den pågældende.

Stk. 4. Kommunen kan udbetale tilskuddet efter stk. 1, 2 og 3 som et fast beløb på grundlag af anslåede udgifter.

#### **Servicelovens § 77 (handicaphjælperordningen)**

Kommunen yder et tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et aktivitetsniveau, som gør det nødvendigt at yde en ganske særlig støtte.

Stk. 2. Tilskud efter stk. 1 forudsætter, at modtageren selv er i stand til at administrere hjælpeordningen, herunder at ansætte den nødvendige hjælp og være ansvarlig for den daglige arbejdstilrettelæggelse.

Stk. 3. Hvis kommunen ønsker, at amtskommunen efter § 131 a medfinansierer udgifter ved foranstaltninger efter stk. 1, skal kommunen følge fremgangsmåden i § 131 b.

---

<sup>24</sup> Andre lignende ordninger er § 103 (pasning af nærtstående med handicap eller sygdom) og § 104 (pasning af døende).

§ 76, stk. 1 er en undtagelsesbestemmelse, der giver kommunen mulighed for at udbetale et tilskud til hjælp, som borgeren selv antager. Bestemmelsen anvendes kun, hvis kommunen ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed efter § 71. Det kan f.eks. skyldes, at borgeren bor geografisk isoleret, eller at borgeren stiller sig meget afvisende over for kommunens hjemmehjælpstilbud.

§ 76, stk. 2 er forbeholdt borgere, som har behov for hjælp mere end 20 timer om ugen. En borger kan med baggrund i paragraffen vælge at få udbetalt et kontant tilskud til hjælp, som pågældende selv antager. Paragraffen sigter mod en lille gruppe personer, der har behov for omfattende hjælp og pleje, men som ikke opfylder kravene til en hjælperordning efter § 77. Hvis borgeren ikke ønsker et kontant tilskud eller ikke kan administrere ordningen efter § 76, stk. 1 og 2, skal kommunen give borgeren naturalhjælp.

§ 77 er forbeholdt personer med et højt aktivitetsniveau, der har døgnbehov for hjælp. Paragraffen, som også kaldes handicap hjælperordningen, giver kommunen mulighed for at yde tilskud til ansættelse af hjælpere, som borgeren selv antager. Denne paragraf er ikke en del af den almindelige hjemmehjælpsordning, jf. servicelovens § 71.

### ***Tilbyder forsøgsordningen noget ekstra?***

På spørgsmålet om, hvorvidt forsøgsordningen tilbyder borgerne noget ekstra i forhold til de eksisterende muligheder i serviceloven, må svaret blive et "ja".

I modsætning til de almindelige valgmuligheder tilbyder forsøgsordningen – uanset hjælpens omfang – borgerne udvidede muligheder for valg af firmaer og privatpersoner, mulighed for selv at råde over et kontantbeløb til betaling af hjælpen (et personligt budget), mulighed for selv at bestemme timeprisen, evt. mulighed for opsparing og mulighed for tilkøb af ydelser.

Frie muligheder er også at finde i servicelovens §§ 76 og 77, men disse regler er som nævnt forbeholdt særlige persongrupper.

Af tabel 6 fremgår det i skematisk form, hvordan forsøgsordningen adskiller sig fra de eksisterende regler.

**Tabel 6. Muligheder i serviceloven**

	Forsøgsordning: Personligt budget	Eksisterende valgmuligheder i serviceloven		Særlige tilfælde	
		Almindelig hjemmehjælp (frit valg)	Udpege personlig hjælper	Kontanttilskud	
<b>Paragraf i serviceloven</b>		§ 75 d, stk. 2	§ 75 f	§ 76, stk. 1	§ 76, stk. 2
<b>Målgruppe</b>	Alle hjemmehjælpsmodtagere	Alle hjemmehjælpsmodtagere	Alle hjemmehjælpsmodtagere	Hjemmehjælpsmodtagere til hvem kommunen ikke kan stille hjælpen til rådighed	Snæver personkreds med stort plejebehov
<b>Behov for hjælp</b>	Ingen begrænsninger	Ingen begrænsninger	Ingen begrænsninger	Ingen begrænsninger	Mere end 20 timer om ugen
<b>Valg af leverandør</b>	Frit valg, både private personer og firmaer	Den kommunale hjemmepleje eller leverandører, der er godkendt af kommunen	Kun personer, der godkendes af kommunen	Frit valg, både private personer og firmaer	Frit valg, både private personer og firmaer
<b>Formelle kvalitetskrav til leverandør</b>	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
<b>Arbejdsgiverrolle</b>	Borgeren ansætter selv sine hjælpere eller finder selv et firma	Den kommunale eller private leverandør har arbejdsgiveransvaret	Kommunen har arbejdsgiveransvaret	Borgeren ansætter selv sine hjælpere	Borgeren ansætter selv sine hjælpere
<b>Betalingsmodel</b>	Kontanttilskud eller voucher til borgeren	Kommunen aflønner/ betaler	Kommunen aflønner	Kontanttilskud til borgeren	Kontanttilskud til borgeren
<b>Tilkøb</b>	Ja	Kun hvis borgeren vælger privat leverandør	Nej	Ja	Ja
<b>Fastsættelse af timepris</b>	Fast takst fra kommunen, men frit for borgeren	Fastsættes af kommunen	Fastsættes af kommunen	Fast takst fra kommunen, men frit for borgeren	Fast takst fra kommunen, men frit for borgeren
<b>Opsparing</b>	Forskelligt	Nej	Nej	Nej	Nej

### **Fuld eller kontrolleret valgfrihed?**

Som det fremgår af denne evaluering, er den generelle opfattelse i forsøgskommunerne, at ordningen har en eksistensberettigelse. Ordningen tilbyder borgerne nogle muligheder, som ikke findes i den gældende lovgivning. Ordningen forbedrer borgernes mulighed for selv at tilrettelægge deres hjælp, herunder vælge leverandør og fastsætte pris.

Det er tilsvarende meldingen fra borgere i forsøgsordningen, at den personlige selvbestemmelsesret er en stor styrke ved ordningen.

Det er derfor centralt, at denne selvbestemmelsesmulighed bevares, hvis ordningen skal gøres landsdækkende. Hvis denne selvbestemmelse ikke bibeholdes, må man i høj grad stille spørgsmålstegn ved relevansen af ordningen. Selvbestemmelse betyder i yderste konsekvens, at:

- borgeren frit kan vælge mellem leverandører (personer og firmaer)
- borgeren selv skal administrere ansættelsesforhold ved ansættelse af privatpersoner
- borgeren selv fastsætter timeprisen
- borgeren kan spare op i ordningen
- borgeren kan købe ekstra ydelser

Det kan naturligvis overvejes, om ordningen skal implementeres med helt de samme frihedsgrader og valgmuligheder, som ligger i forsøgsordningen, eller om der er behov for – eller politisk ønske om – at lægge visse begrænsninger på friheden.

Der er særligt fire forhold, som kan overvejes nærmere ved en eventuel implementering i lovgivningen. Det drejer sig om:

- 1) Borgernes administration af arbejdsgiverrollen
- 2) Retningslinier for prisfastsættelsen
- 3) Kvalitetssikring af hjemmehjælpen
- 4) EU-retlige problemstillinger

### **Ad 1) Borgernes administration af arbejdsgiverrollen**

Borgernes administration af ordningen halter noget, jf. ovenfor. Selvom arbejdsgiverrollen for de fleste borgere med et personligt budget begrænser sig til indbetaling til FerieKonto, lever en del hjemmehjælpsmodtagere ikke op til dette.

Hvis en eventuel implementeringsmodel indeholder muligheden for, at borgerne selv ansætter deres hjælpere, anbefales det, at der gøres mere for at sikre, at borgerne lever op til arbejds-giveransvaret. Kommunerne bør kun visitere borgere til ordningen, der kan og vil leve op til arbejdsgiveransvaret. Borge-

ren – eller evt. en pårørende<sup>25</sup> – skal kunne fungere som arbejdsgiver, planlægge det daglige arbejde, ansætte, afskedige samt udbetale mv.

Det skal understreges, at kommunen har en rådgivningsforpligtelse over for borgerne. De skal informeres klart om deres rettigheder og forpligtelser, jf. de almindelige bestemmelser om rådgivning og vejledning i både serviceloven, retsikkerhedsloven og forvaltningsloven. Kommunen skal forklare borgerne, hvad det vil sige at være arbejdsgiver, herunder orientere om forhold som ansættelse, afskedigelse, tilrettelæggelse af arbejdet etc.

En mulighed er at bygge videre på forsøgsordningens princip om fuld frihed til selv at finde og aflønne hjælper samt at understrege kommunernes informationspligt. Alternativt kunne man forbeholde disse frihedsgrader for borgere, der modtager relativt meget hjælp. Argumentet herfor kunne være, at disse borgere – ifølge evalueringen – i højere grad løfter de administrative opgaver.

Endelig kunne ordningen implementeres i en udgave, hvor det overlades til kommunen at stå for ansættelsesforholdet, hvis borgeren ønsker en privatperson som leverandør. Dette er allerede tilfældet med den nuværende § 75 f i serviceloven.

Man kunne også foretage ændringer særligt i ferieloven for at lette administrationen for borgerne. Det vil dog – efter evaluators opfattelse – være alt for vidtrækkende.

## **Ad 2) Retningslinier for prisfastsættelsen**

I forhold til fastsættelsen af timeprisen i forsøgsordningen er der to væsentlige problemstillinger.

1) Hvordan fastsætter man den overordnede timepris i ordningen i forhold til prissætningen i andre ordninger og i forhold til frit valgs prisen?

2) Skal der være to prisniveauer i forsøgsordningen alt efter, om leverandøren er en privat person eller et firma?

Med hensyn til den overordnede prissætning i ordningen har Socialministeriet ikke på forhånd fastsat regler for en eventuel prisreduktion i forhold til timeprisen.

Kommunalbestyrelsen kan fastsætte prisen inden for en ramme, hvor den øvre grænse er den frit valgs pris, som gælder efter § 75 d, stk. 2. Frit valgs prisen fastsættes efter et detaljeret regelsæt, som er med til at sikre lige konkurrence mellem private og offentlige udbydere. Prisen skal udgøre de langsigtede gennemsnitlige omkostninger ved levering af hjemmehjælp.

---

<sup>25</sup> Ankestyrelsen har i relation til § 77-ordningen præciseret, at kommunen ikke kan stille som en betingelse, at ansøgeren personligt skal varetage de administrative funktioner i forbindelse med ansættelsen (SM 0-89-98).

I forsøgsordningen er der ikke tilsvarende regler for prissætning. Evalueringen har vist, at timeprisen i forsøgsordningen ligger mellem 5 og 30 pct. under de priser, der gælder i fritvalgsordningen. Generelt er en prisreduktion i forhold til fritvalgsprisen velbegrundet, idet leverandørerne ikke har de samme forpligtelser som godkendte virksomheder efter § 75 d, stk. 2. Der gælder færre krav om dokumentation, kvalitetssikring, samarbejde med kommunen, leverancesikkerhed, uddannelseskra v mv.

Spørgsmålet er, om der er behov for centralt fastsatte rammer for prisberegningen, eller om prisdannelsen fortsat skal overlades til kommunerne. Med andre ord skal det besluttes, om kommunalbestyrelsen via timeprisen skal kunne bestemme, hvor attraktiv ordningen skal være for borgerne.

Det andet spørgsmål vedrører, hvorvidt det er rimeligt, at private hjælpere – f.eks. familiemedlemmer – modtager en time-løn på niveau med private firmaer, selvom private hjælpere ikke har udgifter til at drive virksomhed.

I praksis betaler de fleste borgere i forsøgsordningen deres hjælpere det beløb, som er fastsat af kommunen. Nogle forsøgskommuner mener, at der bør være en prisdifferentiering, så borgere, der vælger et firma som leverandør, modtager en højere timepris end borgere, der vælger en privatperson. Andre kommuner anfører, at en prisdifferentiering vil øge behovet for administration og kontrolforanstaltninger i kommunen, og at priseniveauet kan være kommunen uvedkommende, så længe det ikke koster kommunen ekstra.

Der er ikke tvivl om, at differentierede priser vil gøre det vanskeligere for borgerne at veksle mellem privatpersoner og firmaer som leverandører. Hvis borgeren f.eks. bruger et firma som leverandør, når den private hjælper holder ferie, vil kommunen skulle lave en ny prisberegning, ligesom borgerne vil skulle administrere to sæt af priser.

### ***Ad 3) Kvalitetssikring af hjemmehjælpen***

Helt frie valgmuligheder for borgerne til at vælge leverandører vil næsten uundgåeligt indebære mindre viden om leverandørerne og de ydelser, borgerne modtager.

Efter den eksisterende fritvalgsordning er det kommunens opgave at skabe adgang til kvalificerede leverandører. Det eksisterende regelsæt i § 75 c regulerer, i hvilket omfang kommunen skal opstille kvalitets- og priskrav til private leverandører af hjemmehjælp. Kommunalbestyrelsen skal via en kvalitetsstandard beskrive sammenhængen mellem det politisk fastsatte serviceniveau og de ydelser, der skal leveres hos den enkelte hjemmehjælpsmodtager.

Bestemmelserne er med til at sikre, at leverandørerne kan efterleve de afgørelser, der er truffet om omfanget af hjælp og

hjælpens udførelse. Det betyder bl.a., at der kan stilles krav om, at leverandøren har beredskab til at håndtere ferie- og sygdomsperioder og er i stand til at håndtere pludseligt opståede ændringer i behovet for hjælp hos hjemmehjælpsmodtagerne. Samtidig er kvalitetskravene med til at sikre, at leveringen af hjemmehjælpen sker i overensstemmelse med arbejdsmiljøreglerne, og at leverandøren opfylder sin forpligtelse til at informere den kommunale myndighed om de leverede ydelser, ændringer i modtagerens behov mv.

Kommunen har tilsvarende en vis hånd i hanke med hjemmehjælpen, hvis borgeren vælger en privat person efter de gældende regler i serviceloven. Den udpegede person skal godkendes af kommunen, og kommunen skal ifølge Socialministeriets vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. ansætte og indgå en detaljeret skriftlig aftale med den pågældende om opgaveudførelsen og betalingen herfor.

Den samme kvalitetskontrol er ikke en del af forsøgsordningen. Her overlades kvalitetssikringen i højere grad til borgerne. Det er en del af det ansvar, som følger med friheden.

Det skal dog understreges, at kommunen ikke kan fraskrive sig sin tilsynsforpligtelse i forsøgsordningen. Kommunen skal – i henhold til § 16 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område – føre tilsyn med, hvordan opgaven løses – til trods for at kommunen ikke er arbejdsgiver. I forbindelse med tilsynet skal kommunen både forholde sig til indholdet af tilbuddene og måden, hvorpå opgaven udføres. Af § 113 i serviceloven fremgår endvidere, at kommunen løbende skal følge den enkelte sag for at sikre, at hjælpen forsat opfylder sit formål, eller vurdere, om der er opstået et behov for justering af hjælpen.

Det skal også understreges, at borgerne i forsøgsordningen skal bruge pengene til formålet, dvs. til de visiterede ydelser.

Evalueringen peger som nævnt på, at borgerne bruger pengene til formålet, og at de er meget tilfredse med hjælpen. Samtidig giver kommunerne udtryk for, at der ikke i en evt. permanent ordning er brug for ekstra tilsyn.

I realiteten er der derfor ikke noget, der tyder på, at borgerens valg af et personligt budget giver problemer med kvaliteten.

#### ***Ad 4) EU-retlige principper***

Det er nødvendigt at tage EU-retten med i overvejelserne omkring en landsdækkende implementering af ordningen.

Hvis en naturalydelse omlægges til en kontantydelse, vil ydelsen som udgangspunkt være omfattet af EU-forordning 1408/71. Det betyder, at denne ydelse kan eksporteres inden for EU. Naturalydelser, der også er omfattet af forordning 1408/71, kan derimod kun ydes i opholdslandet/bopælslandet.

EF-Domstolen har truffet to præjudicielle afgørelser, hvorefter plejegyldtgørelse og plejeydelser blev fundet at være eksportable inden for EU, jf. C-160/96 Molenaar og C-215/99 Jauch.

I lyset af EF-Domstolens praksis er kontantydelse i servicelovens §§ 76 og 77 også eksportable. Det betyder i dag, at f.eks. en modtager af personlig og praktisk hjælp efter servicelovens § 76, stk. 1 eller 2, kan eksportere den kontante ydelse.

I dag er det angiveligt kun en meget lille gruppe, der modtager hjælp efter § 76, stk. 1, og de borgere, der modtager et kontant tilskud efter § 76, stk. 2, er meget plejekrævende. Der er derfor ikke grund til at tro, at der fra disse ordninger skulle være et større antal personer, der tager deres ydelse med til udlandet.

Indførelse af en permanent ordning med personlige budgetter, hvor naturalydelser omlægges til kontantydelse, kan betyde, at borgerne kan tage deres personlige budget med til udlandet. Generelt stiller evaluator spørgsmålstejn ved, hvor en stor del af den gruppe borgere, der er visiteret til hjemmehjælp, som er indstillet på at rejse til udlandet. Man kan naturligvis ikke udelukke, at det vil være tilfældet for nogle enkelte borgere. Det vil skabe en række problemer i forhold til, hvordan der skal føres tilsyn med, at borgeren får den hjælp, pågældende har behov for, at pengene anvendes korrekt, og at hjælpen løbende tilpasses borgerens aktuelle behov.

En kontantydelse kan undtages fra eksport, hvis ydelsen dels har til formål at sikre trængende personer et nødvendigt forsørgelsesgrundlag, og dels skal supplere indkomsten for personer, der modtager utilstrækkelige ydelser fra den sociale sikring. For at kunne undtages fra eksport er det samtidig en betingelse, at ydelsen er opført i et bilag i forordning 1408/71 (dvs. at de andre medlemsstater har givet tilslutning til, at ydelsen ikke eksporteres). De kontantydelse, der kan undtages fra eksport, er "særlige" ydelser, der befinder sig et sted mellem de sociale sikringsydelser og de sociale forsørgsydelser, og som er transbestemte, idet en transvurdering er et væsentligt element. Danmark har opført boligstøtte til pensionister som den eneste ydelse på dette bilag.

Der kan ikke opkræves betaling for udgifter til personale, når den personlige eller praktiske hjælp er varig. Der kan dog opkræves betaling for udgifter til personale i forbindelse med madserviceordninger. Hvis personlige budgetter skal indføres som en landsdækkende ordning, giver det derfor ikke mening at gøre den kontante ydelse transbestemt.

Hvis man ønsker at forhindre, at et personlig budget bliver eksportabelt, er det nødvendigt at formulere ordningen, så der i ydelserne er indbygget betingelser, der sikrer, at ydelsen ikke mister sin karakter af en naturalydelse. Der vil – ifølge Socialministeriet – i praksis skulle stilles en række betingelser. Der



skal ske visitation til ordningen, kommunen skal godkende valget af hjælper eller firma, kommunen skal bevare ansvar og kontrol, og kommunen skal betale den valgte hjælper (voucher-ordning). Hvis borgeren vælger et firma, skal kommunen godkende firmaet. Denne godkendelse bygger på en vurdering af firmaets kompetencer i forhold til de konkrete individuelle opgaver, den pågældende borger skal have udført. Denne type godkendelse vil i praksis adskille sig væsentligt fra den godkendelse, der finder sted i forbindelse med godkendelsesmodellen efter fritvalgslovgivningen.

Der er ingen tvivl om, at sådanne regler vil reducere frihedsgraderne i ordningen væsentligt. Om man ønsker at gøre det, må bero på en vurdering af sandsynligheden for, at mange vil tage deres personlige budget med til udlandet.

### **Mulige implementeringsmodeller**

Ved en evt. implementering af ordningen i serviceloven kan der vælges flere veje. Det afhænger af afvejningen mellem kontrol og frihed og synet på prisstrukturen.

Det skal holdes for øje, at en evt. implementering bør indarbejdes på en simpel måde i serviceloven. Det er opfattelsen i forsøgskommunerne, at yderligere fritvalgsparagraffer skal undgås, idet der allerede med det eksisterende regelsæt er usikkerhed omkring mulighederne i kommunerne. Det fremgik således af interviewene med forsøgskommunerne, at der er en vis usikkerhed om den korrekte anvendelse af de eksisterende paragraffer. F.eks. informerer ikke alle kommuner deres borgere om § 75 f, som de ellers er pligtige til.

I det lys er det evaluators vurdering, at ordningen med personlige budgetter med fordel kan indarbejdes i de nuværende paragraffer i serviceloven frem for at udbygge serviceloven yderligere.

Nedenfor er opstillet fire modeller for implementering af ordningen. De første to modeller svarer som udgangspunkt til forsøgsordningen, hvor ordningen henholdsvis implementeres i § 75 og § 76. Model tre svarer til forsøgsordningen med visse begrænsninger, idet ordningen udelukkende indføres for borgere med over otte timers ugentligt hjælp. Endelig er model fire en restriktiv udgave af forsøgsordningen, hvor det frie leverandørvalg kun gælder private firmaer.

For alle modellens vedkommende kan det overvejes at indføre en fast ramme for reduktion af timeprisen i forhold til frit valgs prisen. Som tidligere nævnt er der i forsøgsordningen stor forskel på de fastlagte timepriser i ordningen, og der differentieres ikke mellem timeprisen til private hjælpere og til firmaer. Hvis der centralt fastsættes en ramme for timepriserne i forhold til frit valgs prisen, sikres mere kontrol med prisfastsættelsen i ordningen, og det vil være muligt – hvis man ønsker

det – at differentiere priserne, alt efter om leverandøren er en privat person eller et firma.

#### **Model 1: Forsøgsordningen implementeres i den fulde form**

Alle private hjælpere ansættes af borgeren. Borgeren vælger frit mellem leverandører (private personer og firmaer). Borgeren administrerer selv ansættelsesforhold ved ansættelse af privatpersoner.

Integrér §§ 75 f og 76 og fjern 20 timers kravet

**NY § 75 f:** En person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter § 71, kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne, leverancesikkerhed, jf. § 75 b, stk. 1, samt om betaling m.v.

Serviceovens § 76 (kontanttilskud)

Hvis kommunen ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed for en person, der har behov for hjælp efter §§ 71 og 72, kan kommunen i stedet udbetale et tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.

Stk. 2. En person med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for personlig hjælp og pleje og for støtte til løsning af nødvendige praktiske opgaver i hjemmet i mere end 20 timer ugentlig, kan vælge at få udbetalt et kontant tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.

Stk. 3. 2. Kommunen kan dog i særlige tilfælde beslutte, at hjælpen efter stk. 2 fortsat skal gives som naturalhjælp eller udbetales til en nærtstående person, som passer den pågældende.

I model et implementeres ordningen i samme form som forsøgsordningen. Det vil sige, at borgerne frit kan vælge leverandører, og borgerne selv administrerer ansættelsesforholdet ved ansættelse af privatpersoner. Grundsynet er, at det er borgernes ansvar at vælge den rette leverandør, få den nødvendige hjælp og – hvis påkrævet – leve op til arbejdsgiveransvaret. For at imødegå svaghedspunkterne ved ordningen bør den kommunale information og rådgivning til borgerne øges, jf. tidligere.

Model et opererer med en sammensmeltning af § 75 f og § 76, stk. 1 og 2, hvor det nuværende krav i § 76, stk. 2, som medfører, at frit valg af leverandører forbeholdes borgere med mere end 20 timers ugentligt behov, fjernes.

Det er i dag muligt at udbetale naturalhjælp efter § 76, stk. 3, i stedet for at udbetale kontanttilskud. Denne mulighed bibeholdes i modellen.

Det kan være uhensigtsmæssigt at indarbejde forsøgsordningen i § 75-regelsættet, idet dette regelsæt (§ 75 c og d) regulerer kommunernes forpligtelse til at fastsætte kvalitets- og priskrav mv. Samtidig kan der argumenteres for at bevare den nuværende § 75 f for de borgere, som ønsker en privat hjælper, men ikke ønsker eller evner at administrere arbejdsgiverrollen.

Som alternativ til model et kan ordningen derfor i stedet implementeres i § 76. Dette er tilfældet i model to:

#### **Model 2: Forsøgsordningen implementeres i den fulde form**

Borgerne kan fortsat vælge privat hjælper ansat af kommunen. De eksisterende valgmuligheder i § 75 c, d og f bevares i den nuværende form (godkendte firmaer og muligheden for at udpege privat hjælper). Borgeren kan herudover vælge frit mellem leverandører (private personer og firmaer). Borgeren administrerer selv ansættelsesforhold ved ansættelse af privatpersoner.

Bevar § 75 f. Omlæg § 76, stk. 2, idet 20 timers kravet fjernes

§ 75 f (privat hjælper)

En person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter § 71, kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne, leverancesikkerhed, jf. § 75 b, stk. 1, samt om betaling m.v.

Serviceovens § 76 (kontanttilskud)

~~Hvis kommunen ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed for en person, der har behov for hjælp efter §§ 71 og 72, kan kommunen i stedet udbetale et tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.~~

~~Stk. 2 En person med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for personlig hjælp og pleje og for støtte til løsning af nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, ~~hjemmet i mere end 20 timer ugentlig~~, kan vælge at få udbetalt et kontant tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.~~

~~Stk. 3 2. Kommunen kan dog i særlige tilfælde beslutte, at hjælpen efter stk. 2 1 fortsat skal gives som naturalhjælp eller udbetales til en nærtstående person, som passer den pågældende.~~

I model to implementeres ordningen i samme form som model et, men i modsætning til model et bevares § 75 f (udpege privat hjælper) i sin nuværende form.

Borgeren vil således kunne vælge mellem at udpege en hjælper, som kommunen antager (§ 75 f), eller udpege en hjælper, som borgeren selv antager (§ 76, stk. 2). Borgeren får altså

mulighed for selv at vælge, om han eller hun vil stå for arbejds giveransvaret eller overlade det til kommunen.

En ulempe ved denne model er, at der derved bliver flere valgmuligheder i lovgivningen. Den regelforenklings af serviceloven, som efterspørges af forsøgskommunerne, udebliver.

### **Model 3: Forsøgsordningen implementeres i en begrænset form**

Frit leverandørvalg forbeholdes borgere med mellemstort eller stort hjemmehjælpsbehov. Alle borgere kan fortsat vælge privat hjælper ansat af kommunen. De eksisterende valgmuligheder i § 75 c, d og f bevares i nuværende form (godkendte firmaer og muligheden for at udpege privat hjælper). Borgere kan herudover vælge frit mellem leverandører (private personer og firmaer), såfremt borgeren har behov for hjælp mere end otte timer ugentligt. Borgeren administrerer selv ansættelsesforhold ved ansættelse af privatpersoner.

Bevar § 75 f. Omlæg § 76, stk. 2, idet 20 timers kravet sænkes til 8 timer

§ 75 f (privat hjælper)

En person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter § 71, kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunen, som herefter skal indgå kontrakt med den pågældende om omfang og indhold af opgaverne, leverancesikkerhed, jf. § 75 b, stk. 1, samt om betaling m.v.

Servicelovens § 76 (kontanttilskud)

Hvis kommunen ikke kan stille den nødvendige hjælp til rådighed for en person, der har behov for hjælp efter §§ 71 og 72 kan kommunen i stedet udbetale et tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager.

Stk. 2. En person med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for personlig hjælp og pleje og for støtte til løsning af nødvendige praktiske opgaver i hjemmet i mere end ~~20~~ 8 timer ugentlig, kan vælge at få udbetalt et kontant tilskud til hjælp, som den pågældende selv antager. Socialministeriet fastsætter nærmere regler herom.

I model tre implementeres ordningen i samme form som model to, men i en lidt mere kontrolleret form, idet 20-timers kravet ikke fjernes helt, men modificeres til et 8-timers krav.

Som nævnt er borgere med mere end otte timers ugentligt hjælp bedre til at administrere ordningen. Dels fordi borgerne er mere tilbøjelige til at sætte sig ind i et kompliceret regelsæt, hvis hjælpen har et vist omfang. Dels fordi leverandøren af hjælpen formentlig er mere opmærksom på lønmodtagerbeskyttelse, hvis der er tale om mange timers beskæftigelse pr. uge. Og dels fordi borgere med mere end otte timers ugentligt behov ofte omfatter yngre, handicappede borgere, som mentalt

har gode ressourcer til at sætte sig ind i nye ting – eller har en ægtefælle, der kan gøre det.

Dette kunne være et argument for kun at tilbyde personlige budgetter til borgere med et stort eller mellemstort hjemmehjælpsbehov i model tre defineret ved behov for mere end otte timers ugentlig hjælp. Borgere med få timers hjemmehjælp henvises derved til de eksisterende frit valgs ordninger, heriblandt muligheden for at udpege en privat hjælper, som kommunen ansætter.

I praksis vil model tre betyde, at de ca. 80 pct. af hjemmehjælpsmodtagerne, som i dag modtager færre end otte timers ugentlig hjælp, bliver afskåret fra at få et personligt budget.

Endelig implementeres ordningen i model fire i en restriktiv udgave. Eneste ændring i forhold til den eksisterende lovgivning består i at give alle borgere mulighed for at vælge frit mellem private firmaer, mens private personer som i den nuværende lovgivning skal godkendes og ansættes af kommunen.

#### **Model 4: Forsøgsordningen implementeres i en begrænset form**

Borgeren kan med et personligt budget kun vælge private firmaer. Alle borgere kan fortsat vælge privat hjælper ansat af kommunen. De eksisterende frit valgs muligheder i § 75 c, d, og f bevares i nuværende form (godkendte firmaer og muligheden for at udpege privat hjælper). Borgeren vælger frit mellem private firmaer. Endvidere kan borgeren vælge private personer godkendt af kommunen. Kommunen administrerer ansættelsesforhold ved ansættelse af privatpersoner.

Omlæg § 75 f og behold § 76 uændret

§ 75 f (privat hjælper)

Ny § 75 f. En person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter § 71, kan vælge selv at udpege en person til at udføre opgaverne. Den udpegede person skal godkendes af kommunalbestyrelsen, som herefter ansætter den pågældende og i ansættelseskontrakten angiver omfang og indhold af opgaverne, leverancesikkerhed, jf. § 75 b, stk. 1, og betaling m.v.

Stk. 2. En person, som er berettiget til hjælp eller støtte efter § 71, kan udover at vælge mellem de leverandører, kommunalbestyrelsen har indgået kontrakt med, jf. § 75 d, selv vælge et privat firma til at udføre hjælpen.

Ordningen implementeres udelukkende ved at udvide § 75 f, hvorved alle borgere får mulighed for at vælge ikke-godkendte firmaer. Ordlyden i § 75 f, stk. 1, bevares. Det vil sige, at privatpersoner skal ansættes af kommunen. Tilsvarende bevares § 76, stk. 1, henvendt til særlige situationer og § 76, stk. 2, henvendt til handicappede.

Med denne løsning fjernes problemet med arbejdsgiveransvaret, og kommunerne får øget kontrol med de private hjælpere.

Til gengæld bevæger man sig et stykke væk fra forsøgsordningens grundsubstans, selvbestemmelse for borgerne, idet de med denne model ikke får et personligt budget og ikke selv kan vælge en privat hjælper.