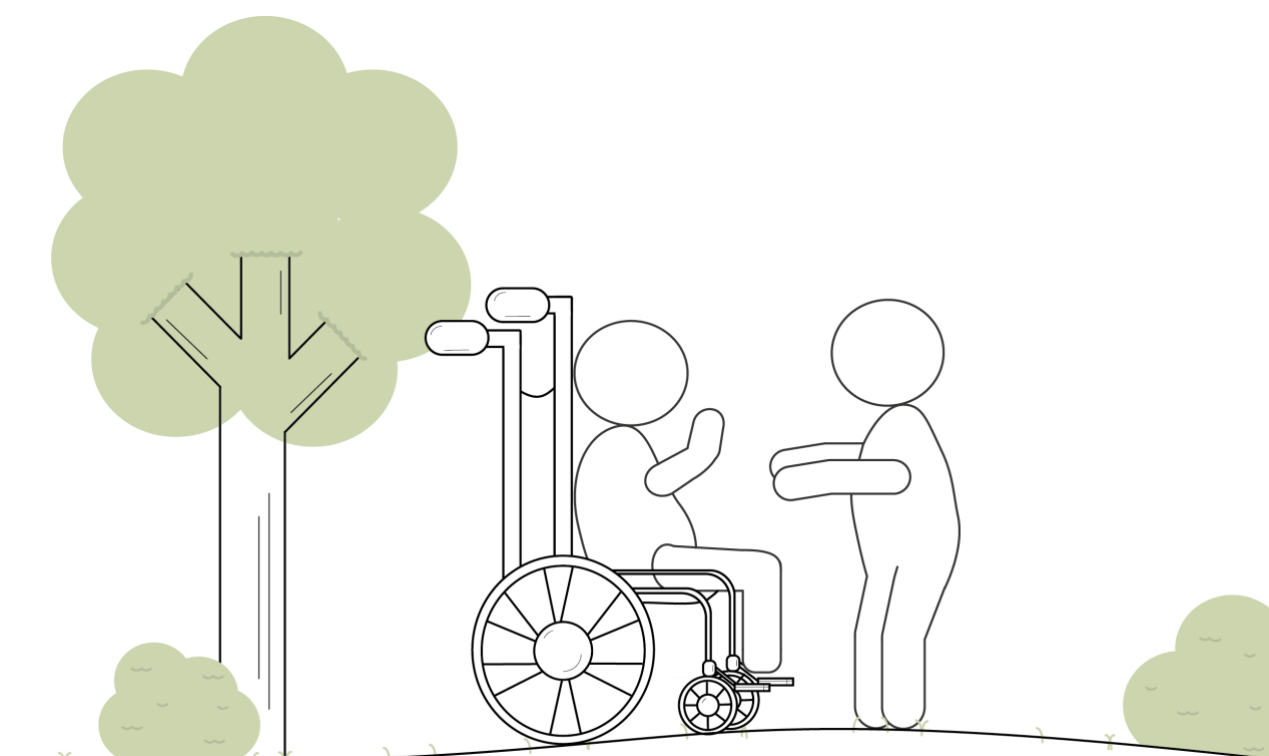


En analyse af servicelovens § 96 om BPA sammenholdt med FN's Handicapkonventionens artikel 19

An analysis of The Danish Act on Social Services section 96 compared to the Convention on the Rights of
Persons with Disabilities article 19



Tegnet af Irem Sultan Akkaya

Kandidatspeciale 2023

Sandra Maria Bruun

Vejleder: Søren Blæsbjerg

Titelblad

Dansk titel:	En analyse af servicelovens § 96 om borgerstyret personlig assistance sammenholdt med FN's Handicapkonventionens artikel 19
Engelsk titel:	An analysis of The Danish Act on Social Services section 96 compared to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities article 19
Opgavetype:	Kandidatspeciale
Afleveringsdato:	17. maj 2023
Uddannelsessted:	Aalborg Universitet
Studieretning:	Cand.merc.jur.
Retsområde:	Socialret
Vejleder:	Søren Blæsbjerg
Antal anslag inkl. mellemrum:	143.626 (59,8 sider)
Forfatter:	Sandra Maria Bruun
Studienummer:	20186061

Abstract

The interest for writing this master thesis derive from the fact that it is well-known that there is a relatively high percentage of cases, within the legal area for adults with disabilities, where rulings made by the municipalities are appealed further to the Danish Appeal Agency (Ankestyrelsen) and ultimately reversed. Part of the purpose of this thesis has thus been to uncover the reason for why Danish authorities appear to make such a high degree of errors within this legal area. Further, the focus for this presentation is to assess provision 96 in the Danish Social Services' act which concerns citizen-led personal assistance (referred to as the BPA). It is specifically investigated whether this provision and the derived practice by the authorities harmonizes with article 19 in the Convention concerning Rights of Persons with Disabilities (referred to as the CRPD) which states the right to an independent life and the right to be included into society. In order to conduct this analysis the presentation will include administrative case law, The Appeal's Agency's examinations the municipal's practices to answer the focus points for this master thesis. Material needed to interpret the Committee on the Rights of Persons with Disabilities statements, which is not binding for Denmark, will also be included.

It can generally be concluded that the CRPD's impacts Danish law as the appropriate Danish authorities are obliged to apply a conform interpretation of the CRPD. This approach is applied for conventions which are ratified, but not incorporated into national law.

Generally, it can be stated that the internal rules concerning the BPA is in alignment with the CRPD's art. 19. This conclusion is derived from the fact that this legal area is defined by having achieved so-called norm-harmony in which the applied rules and thus practice generally harmonizes with the content within the CRPD. Upon analysis it does however appear that the requirement concerning a recipient of the BPA must be able to function as a unit leader could be in conflict with art. 19 in the CRPD if there is not provided other support to ensure the stated rights. This requirement can indeed also be in conflict with CRPD's principle against discrimination and the general principle regarding ensuring equality if it is due to a disability. Further, it can be concluded that ordinary case processing errors occurs when the BPA is awarded. This conversely means that the rulings are not compatible with legislation and that the procedures thus are incompatible with the CRPD.

This could be an indicator which shows that the CRPD is not always applied actively which could impact the legal certainty for people with disabilities negatively as their full rights as stated in the Convention is not carried out to the letter of the word in each provision.

In case the CRPD is incorporated into Danish law this would ensure that the relevant authorities and judicial authorities would apply the CRPD actively and the likelihood for an alignment with the international commitments within this area would be fulfilled to a larger extent. This change would therefore ensure that the current applicable legal environment would be changed so provisions in the Convention would not be set aside by the Danish courts in case there is an internal law which conflicts with the Convention's provisions.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 – Introduktion.....	5
1.1 - Indledning.....	5
1.2 - Problemformulering	6
1.3 - Disposition.....	6
1.4 - Afgrænsning.....	7
1.5 - Metode og retskilder	9
1.6 - CRPD's retsstilling i dansk ret.....	11
Kapitel 2 – National ret	16
2.1 – Serviceloven	16
2.2 - Borgerstyret personlig assistance.....	23
2.3 - Delkonklusion	30
Kapitel 3 – Folkeret.....	31
3.1 - FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (CRPD).....	31
3.2 - CRPD's artikel 19.....	34
3.3 - Delkonklusion	39
Kapitel 4 - Analyse af retstilstanden for BPA	40
4.1– Komitéens udtalelse om personlig assistance	40
4.2 - National ret og CRPD	45
4.3 - Administrativ praksis og CRPD.....	49
4.4 - Udtalelser og undersøgelser.....	59
4.5 - Delkonklusion	68
Kapitel 5 – Konklusion	70
Kapitel 6 – Perspektivering.....	72
Retskilder.....	76
Litteraturliste	77
Bilag.....	84

Kapitel 1 – Introduktion

1.1 - Indledning

Det danske velfærdssamfund er karakteriseret for, at der tages hånd om de svageste i samfundet. Dette sker ved tildelingen af offentlige ydelser, der blandt andet sikrer beskyttelse mod sociale og fysiske risici. Tildelingen af disse sociale serviceydelser udføres af offentlige myndigheder, der er reguleret i den offentlige ret.

Personer med et handicap er en af målgrupperne for de offentlige ydelser. Dette er blandt andet reguleret i lovbekendtgørelse 2022-01-24 nr. 170 om social service - serviceloven. I henhold til det specialiserede voksenområde, er der en høj omgørelsesprocent i tildelingen af hjælpeforanstaltninger efter servicelovens §§ 95-97 og 100. Omgørelsesprocenten for disse bestemmelser er på henholdsvis 42,5 % i 2020 og 34,3 % i 2021 for ankesager.¹ Det fremgår af Ankestyrelsens talportal, at omgørelsesprocenten er forøget til 38,9 % i 2022.² Denne stigning tyder på, at kommunen har udfordringer med anvendelsen af bestemmelserne,³ hvilket formentlig kan resultere i en ringere retssikkerhed for voksne med handicap, da der sker fejl i sagsbehandlingen.

I en evaluering fra 2022, som er foretaget til afdækning af det specialiserede socialområde, er der foretaget en brugertilfredshedsundersøgelse på voksenområdet. Undersøgelsen viser, at 26 % af dem, som bor i eget hjem, oplever, at kommunen ikke kompenserer deres behov for støtte. Dertil oplyser 36 %, at de mangler støtte til at kunne deltage i fritidsaktiviteter. Afslutningsvis er der 40 %, som har svaret, at de mangler nogen at snakke med om, hvordan de har det. Dette kan indikere en mangel på både social og professionel støtte.⁴

Denne baggrund og anførte omstændigheder, leder frem til omdrejningspunktet for dette speciale, der vil have til formål at undersøge retstilstanden for voksne med handicap, som har et omfattende støttebehov. Hovedfokus vil være at undersøge servicelovens § 96 om borgerstyret personlig assistance (BPA), da den er målrettet personer med et betydeligt hjælpebehov. Der er tale om et massivt og sammensat behov, som ikke kan dækkes af andre bestemmelser i serviceloven (SEL).⁵ En

¹ AST: *Omgørelsesprocenter på voksenhandicapområdet i 2021*. (besøgt d. 21-04-2023).

² Ankestyrelsens talportal: *Klager over kommunernes afgørelser inden for social- og beskæftigelsesområdet*. (besøgt d. 21-04-2023).

³ Klausen, J. (2021). *Mange fejl i fleksløntilskud*. Socialrådgiveren 03/21, s. 28.

⁴ Social- og Ældreministeriet: (2022). *Afrapportering af evalueringen af det specialiserede socialområde*, s. 1218.

⁵ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 19. pkt.

hypotese er, at den reelle målgruppe for BPA-ordningen er personer med nedsat fysisk funktionsevne, da der i 2019 var 1.690 ud af 1.780 modtagere af BPA, som havde et fysisk handicap, og kun 100⁶ af modtagerne havde en kognitiv funktionsnedsættelse.⁷

Personer med et handicap har en retlig beskyttelse på internationalt plan i form af den folkeretlige forpligtelse i FN-konventionen af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, herunder engelske titel *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD). En af disse rettigheder er retten til et selvstændigt liv og retten til at være inkluderet i samfundslivet i henhold til CRPD's artikel 19.

1.2 - Problemformulering

Ovenstående leder frem til følgende problemformulering, som danner fundamentet for afhandlingen.

Harmonerer servicelovens § 96 om borgerstyret personlig assistance med den folkeretlige forpligtelse i FN's handicapkonventionens artikel 19?

Formålet med specialet er at undersøge om regler og praksis efter servicelovens § 96 om BPA, lever op til CRPD's artikel 19. Bestemmelsen fremhæver retten til et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundet. Afhandlingen vil også klarlægge, hvilken retsstilling CRPD har i forhold til dansk ret.

1.3 - Disposition

Afhandlingen består af fem overordnede kapitler samt et perspektiverende kapitel, som udgør kapitel seks. Første del udgør dette introducerende kapitel, hvor problemformuleringen præsenteres og en afgrænsning af specialets problemfelt skitseres. Den anvendte metode og de brugte retskilder beskrives. Kapitlet afrundes med CRPD's retsstilling i forhold til dansk ret. I kapitel to gennemgås den nationale del, hvor servicelovens bestemmelser, som har tilknytning til BPA adresseres. En beskrivelse af sagsbehandlingen af BPA-sager forekommer også. Det tredje kapitel undersøger den folkeretlige del og der redegøres for de grundlæggende forpligtelser og principper, som følger af CRPD samt en dybdegående beskrivelse af, hvorvidt artikel 19 opfyldes. De nationale regler og

⁶ Tallene består af indberetninger fra 45 kommuner.

⁷ Social- og Ældreministeriet: (2022). s. 467- 468.

folkeretlige forpligtelser efter CRPD vil blive analyseret i kapitel 4. Dette vil foregå med inddragelse af en udtalelse fra FN's Handicapkomité⁸ (komitéen) om personlig assistance. Derudover anvendes administrativ praksis og undersøgelser fra Ankestyrelsen (AST). Der inddrages bemærkninger fra komitéen og Folketinget samt lovforslag om inkorporering af CRPD. Konklusionen udgør afhandlingens kapitel fem. Afslutningsvis perspektiveres der til observationer, som foretages i forbindelse med sagsbehandling af BPA. Under bilag vil der være en liste med de anvendte forkortelser.

1.4 - Afgrænsning

I henhold til gennemgangen af de nationale regler, er specialet begrænset til kun at behandle bestemmelserne, der omfatter voksenområdet. Specialets målgruppen er personer med betydeligt og varigt nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne. De bestemmelser, som har en tilknytning til BPA, behandles udelukkende. Formålet med serviceloven nævnes, samt kravene for at modtage hjælp efter serviceloven. Hertil vil formålsbestemmelsen i servicelovens § 81 blive anvendt. BPA kan bringes med til udlandet og derfor adresseres dette.

I kapitel 2 gennemgås nogle af sagsbehandlingsreglerne i forhold til BPA. Her nævnes regler efter forvaltningsloven⁹ (FVL). I forbindelse med beskrivelsen af sagsbehandlingen af BPA, vil der blive henvist til Retssikkerhedsloven¹⁰ (RL). Afhandlingen omfatter kun de nævnte bestemmelser i de to love. Begrundelsen for at omtale de to love er at give en grundlæggende forståelse af sagsbehandlingen i henhold til BPA-ordningen.

Specialet forholder sig til servicelovens § 96 med fokus på målgruppen for bestemmelsen, herunder udmålingen af timetal, samt frakendelse og nedsættelse af ordningen. Tilrettelæggelse, tilsyn, beregning, regnskab, pension og ansættelsesretlige vedrørende BPA, anses ikke for at være nødvendige at inddrage for at besvare problemformuleringen.

I analysen af praksis vedrørende BPA, vil specialet berøre andre støtteydelse, der tildeles efter serviceloven. Der er tale om servicelovens §§ 83, 84, 95 og 97, som handler om personlig/praktisk

⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities.

⁹ Lovbekendtgørelse 2014-04-22 nr. 433 – forvaltningsloven.

¹⁰ Lovbekendtgørelse 2022-02-25 nr. 265 om retssikkerhed og administration på det sociale område – Retssikkerhedsloven.

hjælp, aflastning/afløsning, kontant tilskud og ledsagelse. Disse vil ikke blive behandlet nærmere grundet specialets størrelse.

Der er tale om en socialretlig specialeafhandling, som har en nær sammenhæng til retsområder, som kommunalret, sundhedsret, persondataret og beskæftigelseslovgivningen. Disse retsområder er ikke omfattet af specialet grundet pladmæssige hensyn. Der refereres dog til nogle af retsområderne ved gennemgåelse af praksis.

CRPD's artikel 5-30, er uden for specialets område, dog med undtagelse af artiklerne 9, 19, 22 og 30. Specialets omfang har medvirket til denne afgrænsning. Der vil i gennemgåelsen af de nævnte bestemmelser i CRPD være fokus på de elementer, som der er relevante i forhold til artikel 19.

Dette speciale anvender en folkeretlig forpligtelse i form af CRPD. Specialet er afgrænset til kun at behandle konventionens retsstilling i forhold til dansk ret. Yderligere folkeret og anden international lovgivning er uden for dette speciales område. Årsagen til afgrænsningen er, at specialets problemfelt kun vedrører forholdet mellem folkeretten og national ret, så det anses for unødvendigt med yderligere gennemgang af international lovgivning.

I specialet er der kun anvendt materiale på international plan i form af udtalelser og kommentar af komitéen. Der vil blive anvendt en udtalelse imellem komitéen og Finland. Finsk national lovgivning er ikke omfattet af specialet, dog med undtagelse af den finske bestemmelse om personlig assistance. Bestemmelsen bruges til at udlede pointer fra udtalelsen, som er relevante i forbindelse med opfyldelsen af artikel 19 i konventionen.

Grundlovens §§ 19 og 72 ¹¹ inddrages i forbindelse med CRPD's betydning i dansk ret og i perspektivering. Specialet forholder sig kun til de to bestemmelser i grundloven.

Den Europæiske menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 vil blive nævnt. Yderligere bestemmelser i EMRK er uden for specialets område.

¹¹ L 1953-06-05 nr 169 Grundloven.

1.5 - Metode og retskilder

Specialets problemformulering vil blive besvaret ved anvendelsen af den retsdogmatiske metode.¹² Ved anvendelse af denne metode vil problemformuleringen, som er omdrejningspunktet for dette speciale, blive besvaret ved at systematisere, analysere og beskrive relevante retskilder for at fastlægge gældende ret. Der beskrives eventuelle usikkerheder forbundet med denne fremstilling.¹³

Ifølge nordisk retskilde teori findes der fire forskellige overordnede typer af retskilder, som består af loven, retspraksis, sædvanen og forholdets natur.¹⁴ De nordiske retskilder kan opdeles i skreven og uskreven ret, hvor skreven ret er grundloven, love, bekendtgørelser, hvorimod uskreven ret for eksempel består af retspraksis, sædvaner, forholdets natur, grundsætninger og principper.¹⁵

Ifølge international ret sondres der mellem såkaldt hard law, som er bindende retsregler og soft law, som ikke er bindende, men kan bruges som fortolkningsmateriale.¹⁶ I specialet vil der blive anvendt udtalelser og kommentar fra komitéen. Disse udtalelser/kommentar er ikke retlige bindende for staten og skal således udelukkende betragtes som anbefalinger, som lande kan vælge at følge. Derfor betragtes udtalelserne fra komitéen som soft law.¹⁷ Af betænkningen fra 2014 fremgår det, at udtalelser fra komitéen er med til at skabe et bedre grundlag for anvendelse af CRPD. Det samme gør sig gældende med komitéens praksis.¹⁸

Retspraksis er en retskilde, da domstolene er retsskabende og lovfortolker.¹⁹ Det er en af forskellene fra retspraksis til administrativ praksis, som AST's principmeddelelser. Principmeddelelserne er bindende over for AST selv og myndighederne under. De er ikke bindende over for domstolene.²⁰

¹² Munk-Hansen, C. (2022). *Retsvidenskabsteori*. (3. udg.). Djøf Forlag, s. 72.

¹³ Munk-Hansen, C. (2021). *Den juridiske løsning – Introduktion til juridiske metode*. (2. udg.). Djøf Forlag, s. 14.

¹⁴ Munk-Hansen, C. (2021). s. 16.

¹⁵ Munk-Hansen, C. (2021). s. 17.

¹⁶ Munk-Hansen, C. (2021). s. 17.

¹⁷ Justitsministeriet: (2014). *Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet nr. 1546*, s. 289.

¹⁸ Justitsministeriet: (2014). s. 8.

¹⁹ Munk-Hansen, C. (2021). s. 65.

²⁰ Munk-Hansen, C. (2021). s. 86.

Der vil blive inddraget forarbejderne til servicelovens § 96 i afhandlingen, dermed anvendes subjektiv fortolkning. Det er en fortolkning ud fra, hvad lovgivers hensigt var med reglerne. Forarbejderne bruges således som fortolkningsbidrag i specialet,²¹ men forarbejderne er ikke en retskilde.²²

I specialet anvendes vejledninger. Vejledninger er ikke bindende for domstolene, men de kan have en stor betydning.²³ Især for den faste praksis ved den forvaltningsmyndighed, som har lavet dem. Dermed kan vejledningerne have stor indflydelse på retstilstanden.²⁴ Vejledningerne kan sikre, at der sker en ensartet anvendelse af reglerne i forskellige kommuner, ved at de ofte beskriver bestemmelserne i loven detaljeret.²⁵

Der bruges retslitteratur, som fortolkningsbidrag til at besvare specialets problemformulering. Det er vigtigt at have for øje, at retslitteratur ikke anses som en retskilde, da forfatteren ikke er den lovgivende magt eller retsskaber og kan derfor ikke fastlægge lovgivningen.²⁶ Retlitteratur anvendes til inspiration.²⁷

Der er i specialet taget udgangspunkt i det materiale, der er offentligt tilgængelig. Der er begrænset materiale inden for specialets problemfelt, som er servicelovens § 96. Årsagen til dette formodes at være, at sagerne oftest afsluttes i AST og derfor klages der ikke videre til domstolene.

Der inddrages de relevante principmeddelelser fra AST. Principmeddelelserne indeholder kun de væsentligste oplysninger. De giver derfor en kort gengivelse af begrundelsen for afgørelserne. Det er derfor svært at vurdere, hvilke elementer der indgår i den skønsmæssige vurdering. Dette problem er blandt andet løst ved brug af AST's undersøgelse om BPA, da den belyser de problemstillinger, som der er i sagsbehandlingen. Her er der taget højde for de lovmæssige ændringer, der er sket efter undersøgelsen, er blevet foretaget.

²¹ Munk-Hansen, C. (2021). s. 54.

²² Munk-Hansen, C. (2022). s. 269.

²³ Munk-Hansen, C. (2022). s. 431.

²⁴ Munk-Hansen, C. (2022). s. 362-363.

²⁵ Munk-Hansen, C. (2021). s. 84.

²⁶ Munk-Hansen, C. (2022). s. 397-398.

²⁷ Munk-Hansen, C. (2021). s. 80.

1.6 - CRPD's retsstilling i dansk ret

CRPD er en aftale, der er indgået multilateralt.²⁸ Konventionen blev ratificeret af Danmark i sommeren 2009, hvor den trådte i kraft den 23. august 2009.²⁹ Ratifikation betyder, at Folketinget har tilkendegivet, at Danmark tilslutter sig CRPD. Dette indebærer, at Danmark forpligter sig til at overholde konventionen, jf. grundlovens § 19. Dette medfører som udgangspunkt en forpligtelse til at tilrettelægge national ret og praksis, så det overholder konventionen.³⁰ CRPD er dermed en folkeretlig forpligtelse. Konventionen er ikke inkorporeret i dansk ret.³¹ En inkorporering vil medføre, at konventionen vil blive en del af national ret, på samme niveau som andre danske love.³² Konventionen er oversat i en bekendtgørelse fra 2017, som ikke har hjemmel i en lov.³³ Det er derfor uklart, hvilken virkning CRPD har i dansk ret, idet den er ratificeret, men ikke inkorporeret i Danmark. Det anses derfor nødvendigt at fastsætte CRPD's retsstilling i forhold til dansk ret.

Den 13. maj 2014 tiltrådte Danmark også FN's valgfri protokol.³⁴ Protokollen giver danske borgere muligheden for at henvende sig til en international klageinstans for at få vurderet, om deres rettigheder er blevet krænket, hvis sagen allerede er blevet prøvet ved de nationale domstole.³⁵

Inden for retsfilosofi findes to teorier om forholdet mellem den nationale ret og folkeretten. Disse to teorier betegnes som henholdsvis dualistisk og monolitisk retsteori. Den dualistiske opfattelse er, at folkeret og national ret fundamentalt er to forskellige retssystemer.³⁶ Det følger, at national ret har forrang i forhold til CRPD, da konventionen ikke er indført ved lov i Danmark. Dualisme anses for at være den tilgang, som anvendes i Danmark.³⁷ CRPD anses derfor kun for at være bindende for

²⁸ Munk-Hansen, C. (2021). 42.

²⁹ Storgaard, H. L., Terkelsen, O., & Vedsted-Hansen, J. (2019). *Folkeret og menneskerettigheder*. (1. udg.). Karnov Group Denmark A/S, s. 102.

³⁰ Beslutningsforslag nr. B 238 – Folketinget 2020-21.

³¹ FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap. Karnov note *. (besøgt d. 22-03-2023).

³² Mørk, A., Hartoft, H., Schultz, T., m.fl. (2020). *Children's Rights*. s. 39.

³³ BKI nr 20 af 15/11/2017 - *Bekendtgørelse af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap*.

³⁴ FN's valgfri protokol til konventionen om rettigheder for personer med handicap om individuel klageadgang af den 13. december 2006

³⁵ 2008/1 BSF 98 – Forslag til folketingsbeslutning om FN's handicapkonventionen.

³⁶ Rytter, E. J. (2021). *Individets grundlæggende rettigheder*. (4. udg.). Karnov Group Denmark A/S, s. 59.

³⁷ Rytter, E. J. (2021). s. 59.

Danmark på folkerettens niveau men ikke på internretligt niveau.³⁸ Hertil er det regeringens ansvar at sikre, at Danmark overholder sine folkeretlige forpligtelser.³⁹

For landene, som har et monismesystem, vil en folkeretlig forpligtelse automatisk være gældende. Dette er modsat til Danmark, hvor der skal tages et aktiv tilvalg om at gøre konventionen gældende, ved at ratificerer den.⁴⁰ Ifølge af den monistiske opfattelse er der derimod tale om et samlet retssystem, når man analyserer forholdet mellem national ret og folkeretten. Under denne anskuelse respekteres de folkeretlige forpligtelser på lige fod med national ret.⁴¹ I tilfælde af konflikt mellem national ret og folkeretten, vil den folkeretlige forpligtelse have forrang, efter den monistiske teori.⁴²

Der er tre forskellige opfyldelses muligheder for at implementere folkeretten i dansk ret.

1. Konstatering af normharmoni, som betyder, at det er blevet konstateret, at national ret og praksis er i overensstemmelse med de materielle bestemmelser i konventionen. Der er således ikke behov for at ændre national ret på området.⁴³
2. Omskrivning, som betyder, at der er et behov for at ændre lovgivningen, hvilket kan være ved at ophæve eller ændre en bestemmelse, eller gennemføre en ny bestemmelse, for at opfylde konventionen.⁴⁴
3. Inkorporeringen, hvor konventionen bliver gennemført i dansk ret på lige fod med andre nationale love.⁴⁵

I henhold til CRPD må det konstateres, at der er tale om normharmoni, da der ikke er sket omskrivning af nationale regler eller inkorporering. Dette understøttes blandt andet af rigsrevisionens notat, da de beskriver, at (...) *et brud på handicapkonventionen også vil være et brud på de danske regler på området.*⁴⁶ Det formodes, at det er Rigsrevisionens vurdering, at den nationale lovgivning på handicapområdet materielt opfylder bestemmelserne i konventionen.⁴⁷

³⁸ Mørk, A., Hartoft, H., Schultz, T., m.fl. (2020). s. 39.

³⁹ Justitsministeriet: (2014). s. 36.

⁴⁰ Hansen, L. L., Werlauff, E. & Petersen, L. L. (2022). Den juridiske metode – en introduktion. (3. udg.). Djøf Forlag, s. 32.

⁴¹ Rytter, E. J. (2021). s. 59.

⁴² Storgaard, H. L., Terkelsen, O., & Vedsted-Hansen, J. (2019). s. 162.

⁴³ Mørk, A., Hartoft, H., Schultz, T., m.fl. (2020). s. 39.

⁴⁴ Justitsministeriet: (2014). s. 33.

⁴⁵ Justitsministeriet: (2014). s. 33.

⁴⁶ Folketinget statsrevisorerne: (2022). *Forvaltningen af handicapområdet*, s. 2.

⁴⁷ Justitsministeriet: (2014). s. 33.

For at vurdere CRPD's reelle betydning i dansk ret, vil det blive behandlet, hvad der taler for og imod de to teorier dualisme og monisme i forhold til den folkeretlige forpligtelse og dansk ret. Et argument, der peger i retning af en monolitisk opfattelse, er artikel 27, 1. pkt. i bekendtgørelse af konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten (også kaldt Wienerkonventionen).⁴⁸ I Wienerkonventionen, er det angivet, at en stat som har tiltrådt en folkeretlig forpligtelse, ikke kan bruge national ret til at begrunde, at de ikke opfylder en folkeretlig forpligtelse.⁴⁹ Derudover følger af CRPD's artikel 4, litra a, at landene forpligter sig til *at vedtage alle passende lovgivningsmæssige, administrative og andre foranstaltninger til gennemførelse af de rettigheder, der anerkendes i denne konvention*.⁵⁰ Dette må anses som et krav for de lande, som har en dualistisk tilgang.⁵¹ Derudover har udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet udtalt, at hvis der er konstateret normharmonisk, så medfører det en folkeretlig forpligtelse, som betyder, at CRPD kan påberåbes ved de danske domstole og myndigheder.⁵²

Danmark anvender folkeretskonform/konventionskonform fortolkning af dansk lovgivning i henhold til CRPD, da konventionen er ratificeret, men ikke er inkorporeret. Dette gælder alle rets-anvendende myndigheder.⁵³ Konventionskonform anvendes ved fortolkningsstvul, der dermed forhindrer, at der sker folkeretsbrud på de retsområder, hvor der er en folkeretlig forpligtelse.⁵⁴ Dette indebærer, at de danske myndigheder er forpligtet til at fortolke de danske regler i overensstemmelse med den folkeretlige forpligtelse, så vidt det er muligt.⁵⁵ Igennem juridisk litteratur, er der skabt tre regler til at forhindre folkeretsbrud, hvilket består af fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen.⁵⁶ Fortolkningsreglen omfatter, at de danske retsregler skal fortolkes, så de er i overensstemmelse med de folkeretlige forpligtelser. Domstolene og andre der anvender regler, hvor der en folkeretlig forpligtelse, skal gå ud fra en formodning om, at hensigten med reglerne ikke er at modstride den folkeretlige forpligtelse, jf. formodningsreglen.⁵⁷ Formodningsreglen finder kun anvendelse inden for

⁴⁸ BKI nr 34 af 29/04/1980.

⁴⁹ Harhoff, F. (red.), m.fl. (2017). *Folkeret*. (1. udg.). Hans Reitzels Forlag, s. 155.

⁵⁰ FN's Handicapkonventions artikel 4, litra a.

⁵¹ Mørk, A., Hartoft, H., Schultz, T., m.fl. (2020). s. 37.

⁵² Justitsministeriet: (2014). s. 5.

⁵³ Storgaard, H. L., Terkelsen, O., & Vedsted-Hansen, J. (2019). s. 164.

⁵⁴ Justitsministeriet: (2014). s. 34.

⁵⁵ Andersen, J. (2022). *Socialforvaltningsret*. (8. udg.). Djøf Forlag, s. 57

⁵⁶ Justitsministeriet: (2014). s. 34-35.

⁵⁷ Rytter, E. J. (2021). s. 59-60.

legalitetsprincippet.⁵⁸ Det betyder, at hvis en ikke inkorporeret konvention har krav til dansk ret, som ikke opfyldes ved gældende national lovgivning, kan kravet efter konventionen først gennemføres efter en inkorporering af konventionen.⁵⁹

En ratificeret konvention medfører, at samtlige myndigheder forpligter sig til at overholde konventionen. Det betyder, at ikrafttrædelse af CRPD skal forstås som en underforstået administrativ instruks. Som medfører en forpligtelse af de administrative myndigheder, der skal medvirke til at overholde den folkeretlige forpligtelse.⁶⁰ Dette har medført en instruktionsregel.⁶¹ Reglen betyder, at når der foretages en skønsmæssig vurdering af de danske myndigheder, skal der ske en fortolkning af de nationale regler, som sikrer, at reglerne overholder de folkeretlige forpligtelser.⁶² Det fører til, at de myndigheder, som anvender regler på handicapområdet, skal foretage en konventionskonform fortolkning i henhold til CRPD.⁶³ Jon Andersen anfører blandt andet, at folkeretskonform fortolkning har den afledte effekt, at folkeretten kan få forrang over national lov.⁶⁴

Det, der derimod vægter mod en dualistisk opfattelse, kan blandt andet findes i følgende dom, jf. U 2006.770 H. Her udtalte landsretten, at en bestemmelse i ILO-konventioner, der ikke er inkorporeret, men ratificeret i dansk ret, ikke som udgangspunkt er direkte anvendelige i dansk ret, derfor kan de ikke tilsidesætte en klar national regel. Højesteret er enige med landsretten i, at en klar dansk lovbestemmelse har forrang over en modstridende bestemmelse fra en konvention, såfremt konventionen ikke er inkorporeret i dansk ret.⁶⁵ En klar lovbestemmelse skal betragtes som en bestemmelse, hvor der ikke er rum for et skøn. Dette må forstås som, at der ved national bestemmelser, hvor der er plads til et skøn, altså, hvor bestemmelsen ikke er klar, skal den folkeretlige forpligtelse inddrages i fortolkningstvivilen.

Af betænkning fra 2014 fremgår det, at FN's konventioner, kan påberåbes af de danske domstole, med henblik på en konventionskonform fortolkning af dansk ret. Dette er forudsat de danske regler

⁵⁸ Storgaard, H. L., Terkelsen, O., & Vedsted-Hansen, J. (2019). s. 182.

⁵⁹ Christensen, P. J., Jensens, A. J. & Jensen, H. M. (2020). *Dansk statsret*. (3. udg.). Djøf Forlag. s. 235.

⁶⁰ Mørk, A., Hartoft, H., Schultz, T., m.fl. (2020). s. 40.

⁶¹ Andersen, J. (2022). s. 57

⁶² Justitsministeriet: (2014). s. 35-36.

⁶³ Storgaard, H. L., Terkelsen, O., & Vedsted-Hansen, J. (2019). s. 178.

⁶⁴ Andersen, J. (2022). s. 57

⁶⁵ Rytter, E. J. (2021). s. 59-60.

har mulighed for at rumme den fortolkning.⁶⁶ Det skaber en fortolkning, som lyder, at de konventioner, som ikke er inkorporeret i dansk ret, (...) *må derimod generelt vige for modstridende dansk lovgivning.*⁶⁷ Efter den dualistiske tankegang, forsøges der at tages hensyn til den folkeretlige forpligtelse, men hensynet til national selvbestemmelsesret vægter efter denne opfattelse større. Dette medfører, at der ikke altid tages hensyn til konventionen.⁶⁸

I en nyere dom fra Østre Landsret er der elementer, som taler imod en dualistisk opfattelse, der henvises blandt andet til CRPD og en af komitéens udtalelser.⁶⁹ Dermed må der antages, at udtalelser af komitéen indgår som fortolkningsbidrag, og at en ikke-inkorporeret konvention anvendes i retspraksis.

På baggrund heraf vurderes det, at CRPD er en del af gældende dansk ret.⁷⁰ Dermed er det relevant at inddrage konventionen for at fastlægge retstilstanden for personer med handicaps rettigheder i dansk ret. Danmark har forpligtet sig til at overholde konventionens bestemmelser. Ved at der er konstateret normharmoni af CRPD, som medfører, at konventionen kan påberåbes ved myndighederne og domstolene, som skal anvende konventionskonform fortolkning.⁷¹ Fortolknings- og formodningsreglerne har den hensigt at sikre sig, at de nationale regler stemmer overens med CRPD's bestemmelser.⁷² Instruktionsreglen betyder, at forvaltningsmyndigheder som kommuner og AST endvidere er forpligtet til at forholde sig til konventionen. Dette er især relevant for denne afhandling, da der vil blive inddraget principmeddelelser fra AST.

Det må formodes, at der tages hensyn til den folkeretlige forpligtelse, da de danske myndigheder ikke bestræber sig efter at formulere en praksis, der kan resultere i et brud på en folkeretlig forpligtelse. Dette kan for eksempel være begrundet i et ønske om værne om Danmarks internationale omdømme. Det er naturligvis ikke et juridisk hensyn, men derimod en politisk begrundet prioritet, der kan ændre sig.

⁶⁶ Justitsministeriet: (2014). s. 77.

⁶⁷ Rytter, E. J. (2021). s. 45.

⁶⁸ Blume, P. (2020). *Retssystemet og juridiske metode*. (4. udg.). Djøf Forlag, s. 268.

⁶⁹ U.2022.956 Ø.

⁷⁰ Mørk, A., Hartoft, H., Schultz, T., m.fl. (2020). s. 52.

⁷¹ Justitsministeriet: (2014). s. 5.

⁷² Mørk, A., Hartoft, H., Schultz, T., m.fl. (2020). s. 52.

Et omdrejningspunkt for denne afhandling er servicelovens § 96 om BPA. Tildelingen af BPA, foretages ud fra et skøn af en konkret og individuel vurdering. Dette betyder, at CRPD skal inddrages i vurderingen. Ud fra ovenstående, kan det også konkluderes, at hvis der er en bestemmelse i CRPD og en klar lovbestemmelse i dansk ret, som er modstridende, vil CRPD's indhold blive tilsidesat af de danske domstole, baseret på den præcedens, som er skabt i den førnævnte dom fra dette afsnit.

Kapitel 2 – National ret

Dette kapitel skitserer de relevante regler i serviceloven, som har forbindelse til BPA. Dette er nødvendigt for at kunne vurdere, om reglerne om BPA harmonerer med CRPD's artikel 19. I kapitlets anden del behandles servicelovens § 96 om BPA, hvor der er en uddybning af bestemmelsen.

2.1 – Serviceloven

Serviceloven er en rammelov, der sætter rammerne for, hvornår kommunalbestyrelsen er forpligtet til at tilbyde støtte, serviceydelser og rådgivning til borgere.⁷³ Kommunalbestyrelsen har forsyningsforpligtelse, således at de har ansvaret for, at de har de nødvendige ydelser til rådighed, som der kan tildeles borgere efter loven, jf. SEL § 4, stk. 1.⁷⁴ Kommunalbestyrelsens forsyningsforpligtelse dækker kun over de tilbud, som er registreret på tilbudsportalen.⁷⁵ Tilbudsportalen⁷⁶ er et online værktøj, der kan anvendes af blandt andet sagsbehandlere, som skal finde et tilbud til voksne med en nedsat funktionsevne.⁷⁷ Kommunalbestyrelsen kan opfylde sin forsyningsforpligtelse ved egne tilbud eller i samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud, jf. SEL § 4, stk. 2. Hertil gælder der et grundlæggende princip om, at en offentlig sektor, der tilbyder en ydelse, også skal gøre ydelsen tilgængelig for alle personer med et handicap, jf. sektoransvarlighedsprincippet.⁷⁸

2.1.1 - Formålet med serviceloven

Der er tre overordnede formål med serviceloven. Første formål er at tilbyde rådgivende støtte for at forebygge sociale problemer. Derudover at tilbyde almindelige serviceydelser, som har et forebyggende sigte eller tilgodese borgers behov, som følge af en nedsat fysisk eller psykisk

⁷³ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 68. pkt.

⁷⁴ Servicelovens § 4. Karnov note 17. (besøgt d. 03-03-2023).

⁷⁵ Ankestyrelsens principmeddelelse 120-12.

⁷⁶ Social-, Bolig- og Ældreministeriet: *Tilbudsportalen*. (besøgt d. 03-03-2023).

⁷⁷ Servicelovens § 4. Karnov note 17. (besøgt d. 03-03-2023).

⁷⁸ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 8. pkt.

funktionsevne eller særlig sociale problemer, jf. SEL § 1, stk. 1, nr. 1-3. Formålsbestemmelsen skal bruges i samspil med lovens yderligere formålsbestemmelser, som gælder for de enkelte målgrupper.

Den specifikke formålsbestemmelse for voksenområdet, som er relevant for dette speciale, er servicelovens § 81, som omfatter voksne med en nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.⁷⁹ Ordet voksne må antages at være personer, som er fyldt 18 år. Formålet med hjælpen er at sikre borgerens behov dækkes af en helhedsorienteret og sammenhængende indsats i samarbejde med andre sektorer.⁸⁰ Kommunalbestyrelsen skal tildelte ydelserne, som er tilpasset borgerens behov, og hvor borgerens værdighed samt integritet respekteres.⁸¹

Indsatserne, der gives efter serviceloven, skal kompensere for borgerens nedsatte funktionsevne, give omsorg, pleje eller forbedre borgerens muligheder eller fastholde borgerens potentiale, jf. SEL § 81, stk. 1, 3. pkt. En af formålene med hjælpen efter servicelovens § 81, er således at kompensere for en nedsat funktionsevne. Dette er i overensstemmelse med kompensationsprincippet.⁸² Kompensationsprincippet betyder, at borgere med en nedsat funktionsevne, skal (...) *i videst muligt omfang bliver kompenseret for følgerne af funktionsnedsættelsen (...)*.⁸³ Personerne skal have muligheden for et selvstændigt og så normalt et liv som muligt.⁸⁴ Kompensationsprincippet er en af de fire danske handicappolitiske grundprincipper. Et andet relevant princip er ligebehandlingsprincippet, som handler om, at alle skal behandles lige, herunder skal alle have lige muligheder.⁸⁵ Dette går hånd i hånd med kompensationsprincippet. Nærmest alle kommuner i Danmark har deres egne kommunale handicappolitikker.⁸⁶

Der er opstillet fem punkter i servicelovens § 81, stk. 1, nr. 1-5, som omtaler, hvad formålet med indsatsen for det specialiserede voksenområde skal være, som lyder at:

1. Hjælpen har et forbyggende sigte.

⁷⁹ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 1. pkt

⁸⁰ Servicelovens § 81. Karnov note 557. (besøgt d. 28-02-2023).

⁸¹ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 4. pkt.

⁸² LFF 2017-03-15 nr 150 – Bemærkning til nr. 4.

⁸³ Ankestyrelsens principmeddelelse 3-19.

⁸⁴ Ankestyrelsens principmeddelelse 3-19.

⁸⁵ Det Centrale Handicapråd. (2005). *Dansk Handicappolitiks Grundprincipper*. Scanprint A/S, s. 6 og 10.

⁸⁶ Det Centrale Handicapråd: (2020). *NYE KOMMUNALE HANDICAPPOLITIKKER- Inspiration til at udvikle handicappolitik med handling og fremdrift*, s. 3.

2. Støtte borgerens mulighed for at beholde sine ressourcer, så den enkelte forbliver selvstændig, eller at øge muligheden for at opnå selvstændighed.
3. Gøre borgerens personlige og sociale tilstedeværelse bedre, at give borgeren muligheden for at få en bedre livskvalitet, det kan for eksempel ske gennem sociale aktiviteter eller pleje.
4. Give muligheden for at deltage i et fællesskab, så indsatsen forbedrer den sociale og personlige funktion, herunder forbedre inklusion i samfundet. Ved eksempelvis at give mulighed for at få en uddannelse, et job og muligheden for at få en social tilværelse. Det er for at markere, at borgere med et handicap skal have lige muligheder for at deltage i fællesskabet, som borgere uden et handicap.⁸⁷
5. Sikre en helhedsorienteret støtte efter borgerens behov i egen bolig eller boligtilbud.

Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at borgeren er indforstået med formålet med tildelingen af ydelsen og hvad der forsøges at opnå.⁸⁸ På denne måde er der en chance for, at borgerne føler sig inddraget i egen sagsbehandling, hvilket i visse tilfælde kan føre til, at borgerne udvikler sig.⁸⁹ I henhold til servicelovens § 81, stk. 1, har borgeren et medansvar for udviklingen eller fastholdelse af potentiale. Det fremgår af forarbejderne, at det er for at gøre opmærksom på, at borgeren har *ansvar for at udnytte egne udviklingsmuligheder*.⁹⁰

Hjælp efter loven skal tildeles i samarbejde med borgeren, ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens behov, hvor afgørelsen er begrundet af faglige og økonomiske hensyn, jf. SEL § 1, stk. 3. Dette binder i, at kommunen har en pligt til at handle økonomisk ansvarlig. Hvis to støttetilbud er lige egnet, skal kommunen vælge det billigste, hvis det andet er bedre for borgeren, men dyrere, skal det mest egnede tilbud vælges.⁹¹ En lovændring i 2012 gav kommunalbestyrelsen muligheden for at sætte vejledende lokale serviceniveauer inden for lovgivningen, jf. SEL § 138, stk. 1. Der er tale om en præcisering af reglerne og fastlæggelse af kvalitetsstandarder og serviceniveauer.⁹²

⁸⁷ LFF 2017-03-15 nr 150 – Bemærkning til nr. 4.

⁸⁸ Servicelovens § 81. Karnov note 555. (besøgt d. 28-02-2023).

⁸⁹ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 4. pkt.

⁹⁰ Servicelovens § 1. Karnov note 1. (besøgt d. 24-02-2023).

⁹¹ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 1. pkt.

⁹² Servicelovens § 138. Karnov note 935. (besøgt d. 21-04-2023).

2.1.2 - Lovligt ophold

Der er et krav om lovligt ophold i Danmark, for at kunne modtage hjælp eller støtte efter serviceloven, jf. SEL § 2, stk. 1. Lovligt ophold indebærer, at man som udgangspunkt skal opholde sig fysisk i Danmark.⁹³ Udgangspunktet er således, at loven ikke gælder for personer, der opholder sig på Grønland eller Færøerne.⁹⁴ Lovligt ophold efter serviceloven omfatter personer med og uden dansk statsborgerskab.⁹⁵ Det har ingen betydning, om opholdsgrundlaget er permanent eller midlertidig, samt om der er tale om et processuelt ophold.⁹⁶ Der skal blot være et lovligt grundlag, hvilket udløser retten til at modtage hjælp efter serviceloven.⁹⁷ Udlændinge skal have lovligt ophold efter udlændingereglerne, hvor personer med ulovligt ophold er omfattet lovgivningen på udlændingområdet. Disse personer kan derfor ikke benytte sig af indsatserne i serviceloven.⁹⁸ Der er specielle regler for borgere fra andre EU- og EØS-lande, som opholder sig i Danmark.⁹⁹ Samt for personer, som får et akut opståede behov og opholder sig midlertidigt i Danmark i form af for eksempel ferie.¹⁰⁰ Derudover findes også en særlig nordiske konvention. Men disse områder vil ikke blive behandlet i specialet.¹⁰¹

2.1.3 - Målgrupperne for serviceloven

Målgrupperne for tildeling af hjælp efter serviceloven afhænger af ordlyden på de enkelte bestemmelser i loven.¹⁰² Serviceloven er inddelt ved, at nogle bestemmelser kun er rettet mod voksne, børn eller en bestemt aldersgruppe. Et eksempel på en aldersbetinget bestemmelse er overgang til voksenlivet i serviceloven § 76, som har en aldersgrænse fra 18 til 22 år.

Der er tre overordnet målgrupper i serviceloven. Den første er personer med en nedsat fysisk funktionsevne, det kan blandt andet være en sygdom som muskelsvind eller en funktionsnedsættelse på grund af alder. Den anden målgruppe er personer med en nedsat psykisk funktionsevne, hvilket kunne være individer med psykiske lidelser. Den sidste gruppe er personer med særlige sociale

⁹³ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 12. pkt.

⁹⁴ Servicelovens § 2. Karnov note 3. (besøgt d. 02-03-2023).

⁹⁵ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 12. pkt.

⁹⁶ Processuelt ophold betyder, at man har ret til at opholde sig i Danmark imens ens ansøgning bliver behandlet.

⁹⁷ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 12. pkt.

⁹⁸ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 12. pkt.

⁹⁹ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 14. pkt.

¹⁰⁰ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 12. pkt.

¹⁰¹ Servicelovens § 2. Karnov note 5. (besøgt d. 02-03-2023).

¹⁰² VEJL 2017-03-28 nr 9347, 9. pkt.

problemer, det kan for eksempel være personer, som er ramt af vold, alkoholisme eller udsat for social udstødelse.¹⁰³

Det fremgår af ordlydens bestemmelse, om der kræves visitation/særlig henvisning, dette sker på baggrund af en individuel vurdering. Det kræver ikke dokumentation på en diagnose for at få hjælp efter serviceloven, men dokumentation på en diagnose kan indgå i den individuelle vurdering. Det er det konkrete behov for hjælp, der er afgørende for, om der kan tildeles hjælp efter loven.¹⁰⁴

2.1.4 - Midlertidigt ophold i udlandet

Personer, som modtager hjælp efter serviceloven, kan i visse tilfælde tage hjælpen med til udlandet. Social- og indenrigsministeren sætter rammerne for hvilke ydelser, der kan medbringes til udlandet. Hertil betingelserne for at medbringe hjælpen til udlandet, jf. SEL § 2, stk. 2.

Reglerne er fastsat i udlandsbekendtgørelsen.¹⁰⁵ Af udlandsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, fremgår det, at det er bestemte ydelser, der kan medtages til udlandet. Kommunen har beføjelser til at fastlægge deres niveau af ydelser, der kan medtages til midlertidige ophold i udlandet.¹⁰⁶

Borgere kan medbringe hjælp efter serviceloven op til en måneds rejse, hvis rejsen varer længere tid end en måned, skal borgere ansøge kommunen om bibeholdelse af hjælpen, jf. udlandsbekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Modtagere af BPA-ordningen, som deltager i aktiviteter, som er led i aktivering, revalidering eller uddannelse i udlandet, må anvende tilskuddet til at ansætte hjælpere i udlandet. Det skal dog ske til lønniveauet i det land, hvor borgeren befinder sig, og max til det beløb, der vil dække disse udgifter i Danmark. Såfremt borgeren vælger at tage hjælpere med fra Danmark til udlandet, må tilskuddet ikke overstige det, man vil bruge herhjemme og der gives ikke hjælp til rejse- og opholdsudgifter til hjælpere, heller ikke som merudgift efter servicelovens § 100, jf. udlandsbekendtgørelsens § 3, stk. 2.

¹⁰³ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 10. pkt.

¹⁰⁴ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 9 og 10. pkt.

¹⁰⁵ Bekendtgørelse 2009-12-15 nr. 1296 om ydelser efter lov om social service under midlertidige ophold i udlandet – udlandsbekendtgørelsen

¹⁰⁶ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 13. pkt.

2.1.5 - Sagsbehandlingen

Kommunalbestyrelsen skal overholde anden lovgivning, når de behandler ansøgninger vedrørende tildelingen af ydelser efter serviceloven. Kommunalbestyrelsen skal i deres sagsbehandling overholde de forvaltningsretlige regler. Dette er med til at skabe en sammenhængende og helhedsorienteret indsats ved blandt andet at udveksle oplysninger mellem sektorerne, partshøre og begrundelseskrav.¹⁰⁷

Der er inden for forvaltningsretten fastlagt fire kriterier for, hvordan en skønsudøvelse skal foretages i sagsbehandlingen af BPA-sager. Dette skal ske ved overholdes af følgende:

1. Saglighed, også kaldet magtfordrejningslæren.
2. Lighedsgrundsætningen.
3. Proportionalitetsprincippet.
4. Pligtmæssigt skøn, som betyder forbud mod skøn under regel.¹⁰⁸

Den helhedsorienteret og sammenhængende indsats, der er omtalt i servicelovens § 81, stk. 1, 1. pkt., skal ses i overensstemmelse med retssikkerhedsloven. Kommunalbestyrelsen skal overveje alle de muligheder, efter den sociale lovgivning, som kan være relevante for borgere, der spørger eller har sendt en ansøgning samt undersøge, om borgeren kan få hjælp af andre myndigheder, jf. RL § 5, stk. 1.¹⁰⁹ På denne måde sikrer kommunalbestyrelsen også, at de opfylder de forvaltningsretlige regler, og at borgere får den helhedsorienteret indsats, som der er formålet med retssikkerhedsloven. Der gælder således en skærpet vejledningspligt inden for det sociale område.¹¹⁰ Formålet med retssikkerhedsloven er blandt andet at sikre borgernes rettigheder herunder retten til at have indflydelse i sin egen sag, og sikre, at de sociale myndigheder giver en helhedsorienteret hjælp, jf. RL § 1, stk. 1, nr. 1 og 3.

I retssikkerhedsloven er der regler om borgernes rettigheder. Det er blandt andet retten til at medvirke i sagsbehandlingen af sin sag, jf. RL § 4, stk. 1. Derudover er der et princip om, at kommunalbestyrelsen skal handle hurtigt (hurtighedsprincippet), jf. RL § 3, stk. 1. Ligeledes regler om indhentelse af oplysninger, som skal bruges til vurderingen af hjælpen i serviceloven.¹¹¹

¹⁰⁷ LFF 2017-03-15 nr 150 – Bemærkning til nr. 4.

¹⁰⁸ Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*. (4. udg.). Djøf Forlag, s. 320-321, 329, 336-337, og 338-339.

¹⁰⁹ Servicelovens § 81. Karnov note 557. (besøgt d. 28-02-2023).

¹¹⁰ Retssikkerhedslovens § 5, stk. 1. Karnov note 12. (besøgt d. 28-02-2023).

¹¹¹ Retssikkerhedsloven. Karnov note *. (besøgt d. 26-03-2023).

Forvaltningen er underlagt undersøgelsespligt, når de skal vurdere, om der skal tildeles hjælp efter serviceloven. Dette indebærer, at de skal indhente alle de nødvendige oplysninger for at kunne oplyse sagen tilstrækkeligt, således der kan træffes en korrekt afgørelse, jf. officialprincippet.¹¹² Princippet er et grundlæggende forvaltningsretlige princip, som er skabt gennem retspraksis,¹¹³ men det er også fastlagt i retssikkerhedslovens § 10, stk. 1.¹¹⁴ Observationer anvendes i sager om BPA-ordningen, når kommunalbestyrelsen ikke kan skaffe de tilstrækkelige oplysninger, som kan danne grundlaget for afgørelsen på anden vis, jf. officialprincippet.¹¹⁵

I forbindelse med tildelingen af hjælp efter serviceloven, inden for det specialiserede voksenområde, kan kommunalbestyrelsen anvende forskellige metoder til at vurdere borgerens hjælpebehov. En af de mest anvendte metoder i forbindelse med BPA-sager, er voksenudredningsmetoden (VUM)¹¹⁶ Metoden kan anvendes af kommunalbestyrelsen til at foretage en samlet faglig vurdering af borgerens hjælpebehov. Metoden anses for at skabe en systematisk sagsbehandling af sociale sager på voksenområdet, der skal forhindre retlige mangler ved vurderingen af borgerne.¹¹⁷ VUM bruges fra modtagelsen af ansøgningen om hjælp til opfølgning af hjælpen.¹¹⁸ VUM sikrer, at afgørelsen af tildelingen af hjælp er i overensstemmelse med lovgivningen. VUM tager højde for borgerens ønsker og forventning til, hvad tildeling af støtte kan føre til.¹¹⁹

Ulempen ved VUM kan være, at det giver et øjebliksbillede af borgerens behov, da der bruges tal på en skala til at tildele ydelser, derved dannes der potentielt ikke et retvisende billede af borgerens hjælpebehov. Metoden kan føre til, at der ikke bliver foretaget den nødvendige individuelle vurdering, herunder er der en chance for, at VUM fører til, at der sker skøn under regel.¹²⁰

¹¹² Bønsing, S. (2018). s. 148.

¹¹³ Andersen, J. (2022). s. 74.

¹¹⁴ Retssikkerhedslovens § 10, stk. 1. Karnov note 83. (besøgt d. 19-04-2023).

¹¹⁵ AST: (2022). *Kommunernes brug af observationer*, s. 11

¹¹⁶ Kommunernes Landsforening: (2022). *KL'S VEJLEDNING OM BORGERSTYRET PERSONLIG ASSISTANCE af 18. oktober 2022*, s. 11.

¹¹⁷ Ankestyrelsens principafgørelse 50-19.

¹¹⁸ Henriksen, H., & Hemme, C. (2015) *Metodiske tilgange i socialt arbejde*. (1. udg.). Hans Reitzel, s. 151.

¹¹⁹ Socialstyrelsen: (2022). *Voksenudredningsmetoden Version 2.0*, s. 7 og 8.

¹²⁰ Henriksen, H., & Hemme, C. (2015). s. 163.

2.2 - Borgerstyret personlig assistance

Borgerstyret personlig assistance, også kaldet BPA, er en hjælpeordning, som er reguleret i servicelovens § 96. Ordningen har været under udvikling siden 70'erne, og blev landsdækkende i 1989. Den havde navnet hjælpeordning i Lov om social bistand (Bistandsloven). Bistandsloven blev erstattet af serviceloven i 1998, hvilket medførte en tydeliggørelse af hjælpeordningen, da ordningen fik sin egen bestemmelse i lovens § 77.¹²¹ Hjælpeordningen blev i 2005 rykket til servicelovens § 96, med en ændring om, at bestemmelsen kun finder anvendelse, når hjælpebehovet ikke kan dækkes af lovens § 83 om hjemmehjælp.¹²² Hjælpeordningen fik også navnet borgerstyret personlig assistance i 2008, for at markere, at der i ordningen er fokus på borgerens selvbestemmelsesret.¹²³

2.2.1 - Formålet med BPA

BPA er et tilskud, der går til at dække udgifterne til ansættelse af hjælpere. Hjælpen er til borgere med betydelig og varigt nedsat funktionsevne, som har et behov, der kræver en særlig støtte ved brugen af hjælpere til at pleje, overvåge og ledsage, jf. SEL § 96, stk. 1. Formålet med BPA er at sikre en ordning, som er fleksibel. Ordningen tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelsesret ved, at borgere med betydelig nedsat funktionsevne selv kan tilpasse sine behov og dermed fastholde eller få et selvstændigt liv. Der er ikke krav om, at borgeren skal have et hjælpebehov, som omfatter pleje, overvågning og ledsagelse. BPA omfatter også anden form for støtte som for eksempel hverdagsgøremål.¹²⁴

2.2.2 - Målgruppen for BPA

BPA-ordningen kan blive tildelt til personer fra 18 år og uden en øvre aldersgrænse.¹²⁵ Det er til borgere, som har betydeligt og varigt nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne, som kræver den særlig støtte, jf. SEL § 96, stk. 1. Udgangspunktet er, at BPA-ordningen ikke bliver tildelt til borgere, der er i en bolig, hvor der er tilrettelagt hjælp til beboerne i forvejen, dette kunne være et plejehjem eller et botilbud.¹²⁶

¹²¹ LOBPA: *Historien om BPA*. (besøgt d. 25-03-2023).

¹²² Lov 2005-06-24 nr. 573 om social service.

¹²³ Lovbekendtgørelse 2008-10-01 nr. 979 om social service.

¹²⁴ VEJ 2017-12-12 nr 10325, 1 og 22. pkt.

¹²⁵ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 4. pkt.

¹²⁶ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 5. pkt.

BPA er målrettet borgere med et betydeligt hjælpebehov, der er tale om massive og sammensatte behov, som ikke kan dækkes efter andre bestemmelser i serviceloven eller anden lovgivning, da borgerens behov er specifikt og personligt. Der skal således være et behov, som kun kan dækkes af BPA. Det kan for eksempel være, at borgeren har behov for oplærte hjælpere til mavesonde og respirator. Det kan også være, at borgeren er afhængig af hjælp på bestemte tidspunkter for at få arbejde, uddannelse eller familieliv til at fungere.¹²⁷ BPA-ordningen anses for at være nødvendigt for at få eller fastholde et selvstændigt liv eller deltage i samfundet.¹²⁸

Der er ikke en udtømmende liste over, hvilke typer af funktionsnedsættelse, der er omfattet af BPA. Vurderingen om en person er omfattet, skal ske ud fra en konkret og individuel vurdering.¹²⁹ Kommunalbestyrelsen skal tage udgangspunkt i borgerens behov, der er ikke krav til borgerens aktivitetsniveau.¹³⁰ Dette betyder, at borgeren godt kan være omfattet af BPA's målgruppe, selvom borgeren har et højt eller lavt aktivitetsniveau. Aktivitetsniveauet kan indgå i vurderingen om udmålingen af hjælpen.¹³¹ Frem til 2008 var der et krav om et højt aktivitetsniveau.¹³² Målgruppen for hjælpeordningen anses tidligere som begrænset, da det førhen krævede et massivt hjælpebehov og et højt aktivitetsniveau på samme tid. Ophævelsen af aktivitetsniveauet har gjort, at målgruppen for BPA er blevet større. Ændringen i 2008 tydeliggjorde, at tildelingen af BPA skal ske efter en konkret og individuel helhedsorienteret vurdering.¹³³

En betingelse for at modtage BPA er, at borgeren skal kunne fungere som arbejdsleder for hjælperne, jf. SEL § 96, stk. 2. Kravet indebærer ikke, at borgeren skal kunne snakke med hjælperne.¹³⁴ Arbejdslederrollen består af opgaverne som blandt andet at udarbejde en arbejdsplan, lave jobopslag, udvælge hjælpere, afholde personalemøder og holde medarbejderudviklingssamtaler. Det skal sikres, at borgeren har modtaget den nødvendige vejledning om opgaverne, lovgivningen på området og få muligheden for, blandt andet, at deltage i et kursus i ledelse.¹³⁵

¹²⁷ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 19 og 21. pkt.

¹²⁸ Social- og Ældreministeriet: SKR nr 10282 af 04/10/2022.

¹²⁹ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 21. pkt.

¹³⁰ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 19. pkt.

¹³¹ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 20. pkt.

¹³² Lovbekendtgørelse 2008-10-01 nr. 979 om social service.

¹³³ 2007/2 LSF 154.

¹³⁴ KL: (2022). s. 12.

¹³⁵ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 7. pkt.

Modtager kan vælge at være arbejdsgiver. Arbejdsgiverrollen kan også opfyldes med godkendelse fra socialtilsynet, hvor der indgås aftale om, at en nærtstående, en forening eller en privat virksomhed fungerer som arbejdsgiver i stedet for borgeren, og dermed modtager aftaleparten tilskuddet. Den nærtstående, foreningen eller den private virksomhed får også arbejdsgiverbeføjelser i forhold til hjælpere. I samråd med borgeren og den, der har fået arbejdsgiverbeføjelserne, skal der tages beslutninger om ansættelse og opsigelse af hjælpere.¹³⁶

Tidligere var den daværende målgruppe for ordningen, personer med et meget omfattende hjælpebehov, men også et højt aktivitetsniveau, så de kunne fungere som arbejdsleder og arbejdsgiver.¹³⁷ I 2008 blev kravet om arbejdsgiveransvaret ændret, så det var muligt at overføre arbejdsgiveransvaret til en nærtstående, en privat virksomhed eller en forening.¹³⁸ Borgere der modtager tilskuddet, skal stadig fungere som arbejdsleder. Muligheden for overførsel af arbejdsgiveropgaverne, var begrundet i, at der var en række borgere, som ikke kunne overskue de opgaver, som fulgte med ved at have arbejdsgiveransvaret. Bestemmelsen opfyldte altså på daværende tidspunkt ikke formålet med bestemmelsen, da ordningen ikke var fleksibel og ikke havde borgerens selvbestemmelsesret i fokus.¹³⁹ Valgfriheden som borgeren har ved at kunne give opgaven som arbejdsgiver videre, sikre at borgeren på samme tid får mulighed for selvbestemmelse, men også bliver aflastet fra arbejdsgiveropgaverne, hvis det ønskes.¹⁴⁰

Aftalen om, at en forening eller en privat virksomhed fungerer som arbejdsgiver og dermed modtager tilskuddet, er ikke bindende, hvis der ikke foreligger en godkendelse fra socialtilsynet på tidspunktet for aftalens indgåelse, eller den pågældende ikke har givet besked til borgeren om vedtagelsen af arbejdsgiverrollen.¹⁴¹ Tilskuddet kan kun udbetales til den forening eller den private virksomhed, som der skal stå for ansættelsen af hjælpere, hvis de er blevet godkendt af socialtilsynet, jf. SEL § 96 a, stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde at stå for lønudbetaling osv., hvis det er borgeren selv, eller en nærtstående der fungerer som arbejdsgiver, jf. SEL § 96, stk. 4.

¹³⁶ Servicelovens § 96, stk. 2.

¹³⁷ 1996/1 LSF 229.

¹³⁸ Lovbekendtgørelse 2008-10-01 nr. 979 om social service.

¹³⁹ 2007/2 LSF 154.

¹⁴⁰ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 2. pkt.

¹⁴¹ Servicelovens § 96, stk. 2.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at tilskuddet til tildelingen af BPA-ordningen er betinget af, at borgeren skal indgå en aftale med en nærtstående, en privat virksomhed eller en forening om varetagelsen af arbejds giveropgaverne.¹⁴²

Kommunalbestyrelsen har muligheden for at tildele BPA-ordningen til borgere, som ikke er omtalt i servicelovens § 96, stk. 1, jf. SEL § 96, stk. 3. Det kan være borgere med andre udfordringer end betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, hvis de vurderer, at det er det bedste for borgeren.¹⁴³ Det vil sige, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at tilbyde BPA-ordningen til borgere, som ikke har så omfattende nedsat funktionsevne, som det kræver i stk. 1.¹⁴⁴ Det betyder, at kommunalbestyrelsen kan give borgere, som modtager hjælp efter en række bestemmelser i serviceloven en helhedsorienteret og sammenhængende indsats. Det andet kan kræve en omfattende koordinering af sagsbehandler og muligvis samarbejde mellem flere forvaltninger.¹⁴⁵ Kommunalbestyrelsen kan vælge ikke at tilbyde hjælp efter servicelovens § 96, stk. 3, til personer, som ikke har et betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Hvis kommunalbestyrelsen fravælger stk. 3, så kan borgere ikke klage over det, jf. RL § 60, stk. 3. Omvendt hvis kommunalbestyrelsen tilvælger stk. 3, og en borger får afslag, vil denne kunne påklage afgørelsen.¹⁴⁶

Borgere der får tilbudt en BPA-ordning bestemmer selv, om vedkommende ønsker at have hjælpebehovet løst på denne måde, hvis borgeren ikke ønsker at agere som arbejdsleder, som følger af ordningen, skal hjælpebehovet dækkes af andre bestemmelser i serviceloven. Kommunalbestyrelsen kan således ikke tvinge borgeren til at modtage BPA-ordningen.¹⁴⁷

2.2.3 - Udmålingen af hjælp

Det fremgår af servicelovens § 96 a, stk. 1, at det er social- og indenrigsministeren, som sætter reglerne for kommunalbestyrelsens udmåling af tilskuddet til BPA. Reglerne er fastlagt af en nyere bekendtgørelse fra 2022 (Udmålingsbekendtgørelsen).¹⁴⁸ Den nye bekendtgørelse trådte i kraft den 1.

¹⁴² VEJL 2017-12-12 nr 10325, 6. pkt.

¹⁴³ Servicelovens § 96, stk. 3.

¹⁴⁴ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 1. pkt.

¹⁴⁵ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 23. pkt.

¹⁴⁶ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 25. pkt.

¹⁴⁷ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 1 og 24. pkt.

¹⁴⁸ Bekendtgørelse af 2022-09-19 nr 1292, om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter lov om social service – Udmålingsbekendtgørelsen.

januar 2023. Bekendtgørelsen er grundlaget for kommunalbestyrelsens udmålingen af tilskuddet til BPA, jf. udmålingsbekendtgørelsens § 1, stk. 1.

Udmålingen af hjælpen sker ud fra en konkret og individuel vurdering af borgerens hjælpebehov og i samarbejde med borgeren. Det kan være nødvendigt at inddrage personer, som har kendskab til BPA-ordningen.¹⁴⁹ Kommunalbestyrelsen kan yderligere sætte retningslinjer for udmålingen af hjælpen. Dette må ikke føre til, at ordningen bliver ufleksibel.¹⁵⁰ I vurderingen er der fokus på, hvad borgeren selv kan klare, og hvad der skal til før, at borgeren får et så normalt liv som muligt. Vurderingen skal ske ud for formålet med bestemmelsen, hertil at give borgeren den fleksibilitet og selvbestemmelse, som borgeren har brug for. Selve udmålingen af hjælpen, skal kunne dække alle borgerens behov, herunder personlig- og praktisk hjælp, overvågning samt ledsagelse. Hjælpen kan kombineres med andre opgaver, hvis det ikke er en hindring for, at hjælpere udfører deres primære opgave. Et eksempel på pludselige opgaver kan være snerydning, men ikke større opgaver som hækketrimning, her skal hjælpen ske efter andre bestemmelser i loven.¹⁵¹ I udmålingen kan der ske nedsættelse ved blandt andet bistand- eller plejetillæg, hvis borgere får tildelt en BPA-ordning, for at sikre, at der ikke sker dobbeltkompensation for at dække det samme behov.¹⁵²

Da bestemmelsens målgruppe er personer med betydeligt og varige funktionsnedsættelse, er det ofte borgere, der har brug for døgnhjælp eller brug for hjælp en stor del af døgnet, men det er ikke et krav. Vurderingen af timetal sker ud fra en vurdering af borgerens behov, der er derfor ikke angivet et timetal i lovgivningen.

Kommunalbestyrelsen skal overveje, om der skal være en såkaldt årlig pulje, som skal gå til borgere, der ikke modtager døgnhjælp, hvor der kan være behov for ekstra hjælpetimer, for eksempel i weekenden.¹⁵³ Herudover skal der tages højde for weekendtillæg, aftentillæg osv., da det sikrer, at borgere får en fleksibel ordning, som kan forbedre deres mulighed for at få et selvstændigt liv.¹⁵⁴ I behovsvurderingen skal der tages stilling til, hvilket funktioner som borger skal have hjælp til, herunder om hjælpen skal foregå i borgerens eget hjem, eller når borgeren begår sig udenfor,

¹⁴⁹ Socialforvaltning lovportaler – *Schultz: BPA - udmåling, administration og klage*. (besøgt d. 25-03-2023).

¹⁵⁰ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 61 og 66. pkt.

¹⁵¹ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 34, 35 og 36. pkt.

¹⁵² VEJL 2017-12-12 nr 10325, 37. pkt.

¹⁵³ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 32. pkt.

¹⁵⁴ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 74. pkt.

timebehov for hjælpere og hvornår på dagen, den pågældende har brug for hjælpere. Kommunalbestyrelsen skal være opmærksom på, hvor mange hjælpere, der er behov for og typen af hjælp kan afhænge af, hvilke regler der er omfattet. Et konkret eksempel kan være en borger, som får hjælp efter beskæftigelseslovgivning og dermed modtager personlig assistance i forbindelse med erhverv, men også modtager BPA.

Herunder skal kommunalbestyrelsen være opmærksom på, at udmåling af tilskuddet, i særlige tilfælde, kan være til at dække rådighedstimer. Tilskud til rådighedstimer kan gives i særlige tilfælde, hvor hjælperen er alene med borgeren, og det beregnes efter en procentsats af grundlønnen.¹⁵⁵ Rådighedstimer anvendes i tilfældet, hvor borgere har brug for hjælp spredt over døgnet, så hjælpere er til stede, men kun skal hjælpe borgeren på enkelte tidspunkter.¹⁵⁶

Rammerne for rådighedstimer er blevet ændret med virkning fra 1. januar 2023. Ændringen er, at der kun kan gives rådighedstimer i tidsrummet klokken 23:00 til 6:00, og hvor der kun er en hjælper i forvejen. Reglerne var før, at kommunalbestyrelsen kunne give rådighedstimer hele døgnet, der var ikke en begrænsning på, hvor mange hjælpere, der var der i forvejen.¹⁵⁷ Den nye ændring tyder på, at sikrer borgerens mulighed for, at få flere aktive hjælpetimer.¹⁵⁸

Kommunalbestyrelsen kan tildele flere hjælpetimer end borgeren ønsker, det kan være på grund af, at borgeren ønsker at være alene, eller at der er en nærtstående, der påtager sig opgaverne. Der er følgende ting som kommunalbestyrelsen skal være opmærksom på, som at pårørende får hvile, så de selv kan klare hverdagen, og at det ikke kan kræves, at pårørende påtager sig opgaver som pleje, overvågning og ledsager funktion.¹⁵⁹ AST's principafgørelse 39-09 fastslog, at aflastningsbestemmelserne kun finder anvendelse, i det tilfælde, hvor nærtstående har tilkendegivet, at de ønsker at passe borgeren, som er fyldt 18 år. Et eksempel kan være, hvis en borgers nærtstående ikke tilkendegiver, at de ønsker at hjælpe borgeren, der har et hjælpebehov, som kræver hjælp hele døgnet, i det tilfælde vil borgeren have ret til at få hjælp 24 timer i døgnet.¹⁶⁰ Dette findes relevant i

¹⁵⁵ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 28. pkt.

¹⁵⁶ Socialforvaltning lovportaler – Schultz: BPA - udmåling, administration og klage. (besøgt d. 25-03-2023).

¹⁵⁷ Socialforvaltning lovportaler – Schultz: Månedens guide om BPA: *Udmåling af rådighedstimer indskrænkes.* (besøgt d. 24-03-2023).

¹⁵⁸ Social- og Ældreministeriet: (2022). *Bruttokatalog over problemstillinger ved hjælperordningerne efter servicelovens §§ 95 og 96 samt løsningsmuligheder.*

¹⁵⁹ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 33. pkt.

¹⁶⁰ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 33. pkt.

forbindelse med BPA, da det samme må antages at gøre sig gældende, hvis en borger er voksen og bor hjemme, men ikke ønsker hjælp af sine forældre eller forældrene ikke har tilkendegivet et ønske om at hjælpe den pågældende. Dog indgår ressourcer fra hjemmet i vurderingen af tildelingen af hjælp. I AST's principafgørelse 3-19 om kompensationsprincippet, blev det fastslået, at princippet ikke giver ret til ubetinget hjælp. I afgørelsen skal tildelingen af hjælpen efter serviceloven ske ud fra en vurdering, hvor der tages højde for formålet med lovens bestemmelse, og at mulige ressourcer fra borgers bopæl også indgår som element i vurderingen. Dette medfører, at der i vurderingen tages højde for hjemmeboende børn, deres alder, osv. Der kan kun kræves, at børn udfører opgaver, som jævnaldrende børn normalt udfører, det kan eksempelvis være huslige pligter.¹⁶¹ I vurderingen skal der således tages højde for den enkelte borgers hjælpebehov og ressourcer i hjemmet.¹⁶²

2.2.4 - Efter tildelingen af BPA

Flytter en modtager af BPA kommune, skal fraflytter kommunen fortsætte udbetalingen af tilskuddet, indtil den modtagende kommune har truffet afgørelse om tilskuddet. Dette gælder trods reglerne i retssikkerhedsloven, jf. SEL § 96 b, stk. 1. Derefter kan den tidligere kommune søge om refusion af tilskuddet fra den nye kommune, jf. SEL § 96, stk. 2.

Løbende skal der ske revurdering af hjælpebehovet for at sikre sig, at formålet med hjælpen overholdes, jf. SEL § 148, stk. 2. Der er yderligere bestemmelser i loven, som dækker området for opfølgningen i et samarbejde med borgeren, det kan blandt andet være telefonisk eller et fysisk besøg hos borgeren. Har der været usikkerheder i udmålingen af hjælpebehovet, vil der blive aftalt en opfølgning efter 3-6 måneder, det kan ske tidligere, hvis der er tale om en borger med skiftende hjælpebehov. Såfremt der er tale om en velfungerende ordning, kan der ske opfølgning efter længere tid. Kommunalbestyrelsen har altid pligt til at behandle en indkommende ansøgning fra en borger, som ønsker ændring af den BPA-ordningen, som pågældende har fået tildelt.¹⁶³

Beslutter kommunalbestyrelsen at træffe afgørelse om en nedsættelse eller frakendelse af ordningen, skal borgeren have en varslingsperiode på mindst 14 uger fra borgerens modtagelse af afgørelsen, jf. SEL § 3 a, stk. 1. Varsel betyder, at hjælpen fortsætter uden ændringer indtil varslen udløber.

¹⁶¹ Ankestyrelsens principafgørelse 3-19.

¹⁶² Socialforvaltning lovportaler – Schultz: *Månedens guide om BPA: Udmåling af rådighedstimer indskrænkes*. (besøgt d. 24-03-2023).

¹⁶³ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 38. pkt.

Borgeren anses for at have modtaget afgørelsen, når afgørelsen er kommet frem via e-boks eller fysisk i borgerens postkasse.¹⁶⁴ Dette betyder, at borgeren har fire uger til at klage, og derefter har kommunen to uger til at genoverveje deres afgørelse, og så har AST otte uger til at behandle klagen. Ovenstående om varselsperioden er en nyere ændring fra 2018.¹⁶⁵

2.3 - Delkonklusion

Opsummerende kan der ud fra ovenstående afsnit konkluderes, at servicelovens hensigt er at tilgodese personer med nedsat funktionsevne i henhold til servicelovens § 1, stk. 3. Formålsbestemmelsen for voksne servicelovens § 81, stk. 1, har til hensigt at kompensere for følgerne af en fysisk og psykisk nedsat funktionsevne, og give disse personer mulighed for at kunne leve et så normalt liv som muligt. Det er foreneligt med kompensationsprincippet og ligebehandlingsprincippet, som følger af de danske handicappolitiske principper.

Kommunalbestyrelsen har en forsyningsforpligtelse til at have bestemte ydelser tilgængelige til borgere i kommunen i henhold til servicelovens § 4, stk. 1. Tildelingen af hjælp efter serviceloven er betinget af, at modtageren har lovligt ophold i Danmark, jf. SEL § 2, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen skal i deres sagsbehandling overholde de forvaltningsretlige regler samt reglerne efter retssikkerhedsloven, for at sikre at kravene til sagsbehandlingen bliver opfyldt. Særligt undersøgelsespligten er vigtig ved tildelingen af hjælp efter serviceloven, så der træffes en korrekt afgørelse på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Det fører til en helhedsorienteret indsats, som kan sikre, at borgere opnår selvstændighed og bliver inkluderet i samfundet, jf. SEL § 81, stk. 1, nr. 2, 4 og 5.

BPA-ordningen giver personer med betydeligt og varigt nedsat funktionsevne muligheden for at opnå et selvstændigt liv, hvor de har kontrol over deres egen hverdag. Ordningen giver en frihed til at være en del af samfundet med lige muligheder som andre uden et handicap, ved at hjælpen tilrettelægges ud fra deres ønsker, og at ordningen omfatter pleje, overvågning og ledsagelse.

Det kan konkluderes af ovenstående, at BPA er betinget af, at modtageren skal kunne fungere som arbejdsleder over for hjælpere, jf. SEL § 96, stk. 2. Dette vurderes at medvirke til, at BPA-ordningen

¹⁶⁴ VEJL 2017-12-12 nr 10325, 39. pkt.

¹⁶⁵ AST: *Artikel: Ny varslingsordning på servicelovens område*, (besøgt d. 10-04-2023).

udelukker personer med et omfattende hjælpebehov, ved at de erklæres uegnet som arbejdsledere og dermed ikke kan modtage ordningen.

Kapitel 3 – Folkeret

Kapitel 3 er inddelt i to dele. Først vil de generelle artikler i CRPD blive behandlet. Dette inkluderer artiklerne 1-4, som indeholder de generelle principper, definitioner, forpligtelser samt en beskrivelse af handicapbegrebet. Dernæst behandles konventionens artikel 19 om retten til selvstændighed og at være inkluderet i samfundslivet.¹⁶⁶ Bestemmelsen bliver gennemgået ved brug af komitéens udtalelse om *living independently and being included in the community*.¹⁶⁷ Udtalelsen fungerer som en vejledning, hvis formål er at hjælpe de deltagende lande i at opfylde deres forpligtelser af CRPD's artikel 19.

3.1 - FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (CRPD)

Baggrunden for den internationale konvention på handicapområdet var, at personer med et handicap tidligere ikke blev anset som selvstændige individer. Personer med handicap blev udelukket for de tilbud og ydelser, som samfundet havde opstillet. Dette skabte en segmentering mellem personer med et handicap og personer uden et handicap. Udformningen af CRPD blev derfor anset som en nødvendighed, for at sikre personer med handicaps rettigheder på internationalt plan.¹⁶⁸

Formålet med CRPD's er at tilgodese, beskytte, og sikre muligheden for, at personer med et handicap kan opnå samme beskyttelse af menneskerettigheder, og grundlæggende frihedsrettigheder som personer uden et handicap.

EMRK beskytter også personer med et handicap. Flere af bestemmelserne har mange ligheder med CRPD. Det er blandt andet CRPD's artikel 22 og EMRK's artikel 8 om respekt for privatliv. Ingelise Bech Hansen skriver, at tydeliggørelse af rettighederne for personer med handicap i CRPD kan være med til at styrke retssikkerheden for borgerne med et handicap yderligere.¹⁶⁹

¹⁶⁶ FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap. Karnov note *. (besøgt d. 22-03-2023).

¹⁶⁷ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). General comment No. 5.

¹⁶⁸ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). Afsnit 1.

¹⁶⁹ Rasmussen, N., m.fl. (2013). *Menneskerettigheder i socialt arbejde*, s. 38.

3.1.1 - Handicapbegrebet

Handicapbegrebet i CPRD er et miljøbaseret begreb.¹⁷⁰ Begrebet dækker over en kombination af *personer der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse (...)*¹⁷¹ og (...) *holdningsbestemte og omgivelsesbarrierer (...)*¹⁷², som gør at personer med et handicap forhindres i at kunne deltage i samfundet på samme vilkår som personer uden et handicap, jf. CPRD's litra e. Et handicap er således en kombination af en funktionsnedsættelse og samfundsbarrierer. Har en person en nedsat funktionsevne, men bliver kompenseret for det, har vedkommende de samme muligheder tilgængelig som andre, dermed er der ikke tale om et handicap.

Handicapbegrebet, efter CPRD, har fokus på mangler ved omgivelserne og tilrettelæggelse af tilbud, aktiviteter og muligheder i samfundet. Der forhindrer personer med en funktionsnedsættelse i at kunne deltage i samfundet på lige fod med andre. Fokus er således ikke på det enkelte menneskes funktionsnedsættelse, men på samfundets indretning, som fører til, at personer med en funktionsnedsættelse har et handicap.¹⁷³ Konventionen forpligter de deltagende lande til at anerkende begrebet handicap som et begreb, der er under udvikling, jf. CPRD's litra e.

3.1.2 - Generelle principper og forpligtelser

Et af de grundlæggende principper efter CPRD er, at alle mennesker er lige, har lige rettigheder og deres liv er lige meget værd.¹⁷⁴ Der er således tale om et ligebehandlingsprincip, jf. CPRD's artikel 3, stk. 1, litra e. Dette hænger sammen med kompensationsprincippet, som angiver, at personer med en nedsat funktionsevne skal kompenseres for at have lige muligheder. Ligebehandlingsprincippet er kendt fra andre sammenhænge, som blandt andet forvaltningsret og EMRK. Trods princippet er kendt fra andre kontekst, finder Kirsten Ketscher, at bestemmelsen i CPRD om lighed har en betydning ved, at det bliver sat i forbindelse med handicapområdet. Det styrker princippet virkning over for personer med handicap.¹⁷⁵

Det fremgår af CPRD's artikel 2, litra a, at de deltagende lande skal have respekt for menneskets værdighed, frihed til at tage egne valg og retten til at være selvstændige. Herunder retten til at være

¹⁷⁰ Det Centrale Handicapråd. (2005). *Dansk Handicappolitiks Grundprincipper*. Scanprint A/S, s. 5-6.

¹⁷¹ FN's handicapkonventionens artikel 1.

¹⁷² FN's handicapkonventionens litra e.

¹⁷³ Det Centrale Handicapråd. (2005), s. 5-6.

¹⁷⁴ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 2. Pkt.

¹⁷⁵ Ketscher, K. (2014). *Socialret – Principper, Rettigheder, Værdier*. (4. udg.). Karnov Group Denmark A/S, s. 165.

uafhængig af andre mennesker. Respekt for den enkeltes personlige autonomi og retten til selvbestemmelse over egen krop, jf. CRPD's artikel 3, litra a. Inklusion er også et princip, som betyder retten til at have en fuld og effektiv deltagelse i samfundet i henhold til CRPD's artikel 3, litra c.

I konventionen findes et princip om, at landene skal acceptere, at mennesker er forskellige og mennesker med et handicap er en del af samfundet, herunder er der et generelt princip om, at diskrimination ikke er acceptabelt, jf. CRPD's artikel 3, litra b og d. Diskrimination skal forstås som enhver forskelsbehandling på grund af et handicap, som har hensigten eller påvirkning til at formindske eller ophæve anerkendelse om lige rettigheder.¹⁷⁶ Inddelingen af støttetjenester, som for eksempel kun gælder voksne eller børn, er ikke diskriminerende, da det sikrer muligheden for en effektiv og overkommelig indsats.¹⁷⁷ Imidlertid anses det som diskrimination, hvis der ikke sker en rimelig tilpasning for at sikre, at personer med et handicap kan nyde og anvende alle grundlæggende menneske- og frihedsrettigheder. I CRPD er der en definition på, hvad der menes med en rimelig tilpasning, som er en tilpasning, der er nødvendig uden, at den udgør en urimelig stor byrde at tilpasse.¹⁷⁸ I CRPD er der tale om begrebet universelt design, som betyder, at steder, ordninger, tilbud, og produkter, skal kunne anvendes af alle ligeligt.¹⁷⁹

Begreberne universelt design og rimelig tilpasning skaber tilgængelighed, som er en af essenserne i CRPD.¹⁸⁰ Tilgængelighed er ikke blot en af de generelle principper, men har sin egen artikel i CRPD's artikel 9. Bestemmelsen handler om at sikre, at personer med et handicap kan få et selvstændigt liv og deltage i samfundet. De deltagende lande kan sikre dette ved at skabe adgang til omgivelser, transportmuligheder, information og kommunikation, herunder adgang til samfundets muligheder, tilbud og faciliteter. Landene forpligter sig til at have passende foranstaltninger, der bryder de barrierer, som påvirker tilgængeligheden, jf. CRPD's artikel 9 og 3, litra f. Tilgængelighedsbegrebet refererer til, at alle samfundets muligheder skal tage hensyn til de behov, som personer med en nedsat funktionsevne må have.¹⁸¹

¹⁷⁶ FN's Handicapkonventionens artikel 2.

¹⁷⁷ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 71. pkt.

¹⁷⁸ FN's Handicapkonventionens artikel 2.

¹⁷⁹ FN's Handicapkonventionens artikel 2.

¹⁸⁰ FN's Handicapkonventionens artikel 3, litra f.

¹⁸¹ Det Centrale Handicapråd. (2005). s. 6.

CRPD indeholder generelle forpligtelser, som gælder for de deltagende lande. Alle de lande, der deltager i konventionen, forpligtelser sig til at sikre og forbedre, at personer med et handicap kan nyde godt af de grundlæggende menneske- og frihedsrettigheder, jf. CRPD's artikel 4, nr. 1.

Udover det ovenstående forpligter landene sig til at:

- Forholde sig til barrierer, som personer med en funktionsnedsættelse står med.¹⁸²
- Landene skal sætte passende foranstaltninger op, der sikrer, beskytter, anerkender og forbedre personer med handicaps rettigheder samt forhindre diskrimination, jf. CRPD's artikel 4, litra a, b, c og e.
- Sikre sig, at offentlige myndigheder og institutioner overholder CRPD, herunder nægter handlinger, som er i strid med konventionen, jf. CRPD's artikel 4, litra d.
- Forbedre udvikling af universelt design, forbedre ny teknologi, som kan fungere som hjælpemidler til personer med handicap, jf. CRPD's artikel 4, litra f og g.
- Sikre tilgængelighed til informationer, jf. CRPD's artikel 4, litra h.
- Forbedre uddannelse til mennesker, som arbejder med personer med handicap, så de kan få den bedste hjælp, jf. CRPD's artikel 4, litra i.

3.2 - CRPD's artikel 19

Retten til at have et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundet, for personer med et handicap, findes i CRPD's artikel 19. Bestemmelsen kan påberåbes af alle borgere fra de deltagende lande, som har et handicap. Det gælder også selvom den pågældende er blevet umyndiggjort, så personer uden retlige handleevne er derfor også omfattet.¹⁸³ Muligheden for at leve et selvstændigt liv og være inkluderet i samfundet afhænger af CRPD's yderligere bestemmelser.¹⁸⁴ Det er blandt andet CRPD's artikel 9 om tilgængelighed som omfatter, at samfundets tilbud skal være tilgængelige for personer med nedsat funktionsevne.

CRPD's artikel 19 er en af konventionens mest krævende bestemmelser, da selvstændighed og inklusion er to af de centrale dele, for at gennemføre konventionen. Bestemmelsen kræver større

¹⁸² FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, art. 1. Karnov note 2. (besøgt d. 14-03-2023).

¹⁸³ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 20. pkt.

¹⁸⁴ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 69. pkt.

ændringer, derfor anses det nødvendigt for at kunne opfylde bestemmelsen, at det sker over flere gange samt over en længere periode.¹⁸⁵

3.2.1 - Definition på selvstændighed og inklusion i samfundet

Definitionen på retten til et selvstændigt liv i CRPD er, at personer med handicap skal have de nødvendige midler, til at kunne træffe egne beslutninger. Det omfatter, at personer med handicap kan have kontrol over sit liv og bestemme over deres egen personlige autonomi. Derudover skal de have adgang til for eksempel transport, information, arbejde, hygiejne, og andre rettigheder. Alt det, der danner grundlaget for menneskets identitet, personlighed, daglige aktiviteter og livsstil. Det skal ikke forstås sådan, at personer med nedsat funktionsevne skal kunne gøre alt selv, men de skal have friheden til selv at bestemme over deres liv.¹⁸⁶

At være inkluderet i samfundet handler om at have retten til at kunne deltage i samfundets fællesskab. Retten til et fuldt socialt liv herunder adgang til alle aktiviteter og faciliteter, der tilbydes til offentligheden. Det kan være sportsbegivenheder, religiøse sammenkomster og festivaler mv., som en person med et handicap ønsker at være med til. Det fremgår af CRPD's artikel 30, at personer med handicap har ret til at kunne deltage i kulturlivet, gå i teatre og biografteater, herunder også turistaktiviteter. Efter komitéens udtalelse, kræver en opfyldelse af CRPD's artikel 19, at landene opretter særlige tilbud, der er målrettet personer med et handicap, for at sikre, at de er fuldt inkluderet i samfundet.¹⁸⁷

Der er tale om en kombination af at have et selvstændigt liv, men uden at blive udelukket for de muligheder som samfundet giver.¹⁸⁸ Det handler om at kunne have valgfrihed, kontrol og dermed så meget selvbestemmelse som muligt. Det omfatter en gensidig afhængighed i samfundet.¹⁸⁹

3.2.2 - Forpligtelser som følge af CRPD's artikel 19

De deltagende lande skal således indsætte de nødvendige tiltag, for at sikre CRPD's artikel 19.¹⁹⁰ Dette kan føre til, at personer med et handicap får et selvstændigt liv og bliver inkluderet i

¹⁸⁵ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 6 og 7. pkt.

¹⁸⁶ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 16, litra a. pkt.

¹⁸⁷ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 16, litra b. pkt.

¹⁸⁸ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 19. pkt.

¹⁸⁹ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 8. pkt.

¹⁹⁰ FN's Handicapkonventionens artikel 19.

samfundet.¹⁹¹ Ifølge af konventionens artikel 19, litra a, c og b, er der opstillet tre måder, hvorpå rettighederne sikres. I henhold til CRPD's artikel 19, litra a, står der, at personer med et handicap har ret til at bestemme, hvor de vil bo, og hvem de vil bo med, herunder at de ikke skal tvinges til at bo på en bestemt måde, men at de har et frit valg som andre uden en funktionsnedsættelse.¹⁹²

Ifølge af CRPD's artikel 19, litra b, skal der sikres, at mennesker med et handicap har adgang til støttetilbud i eget hjem. Der skal være lokale støttemuligheder, som er nødvendigt for at sikre sig, at personer med et handicap bliver inkluderet i samfundet og være selvstændige. Det skal ske som en forebyggelse mod, at personer med handicap bliver isoleret og udskilt af samfundet.¹⁹³

Efter CRPD's artikel 19, litra c, skal samfundets tilbud og faciliteter være tilgængelige for alle. Dette er forenelig med princippet om tilgængelighed.¹⁹⁴

Ifølge komitéens kommentar, skal deltagende lande sikre, at de opfylder CRPD's artikel 19. Det sker ved at vedtage love, der sikrer tilgængeligheden til samfundet over for borgere med handicap. Hertil tildeles tilstrækkelige ressourcer til at udvikle personlig styret støttetjenester.¹⁹⁵ Love må ikke forhindre mennesker med handicap i at bestemme over deres autonomi.¹⁹⁶

De deltagende lande skal sikre, at de indfører passende lovgivning, der sikrer en realisering opfyldelsen af CRPD's artikel 19, ifølge af kommentarerne burde landene omfordele midler til at sikre rettighederne.¹⁹⁷

Efter komitéens kommentar er der oplistet, hvad minimumsniveauet er for at opfylde CRPD's artikel 19. Minimumsniveauet opfyldes af kerneelementer, som sikrer at personer med et handicap, uanset hvilken funktionsnedsættelse de har, kan bestemme over, hvor de vil bo og hvem de vil bo med. Et andet element er, at de deltagende lande skal lave en udviklingsplan for, hvordan de sikre, at borgere

¹⁹¹ FN's Handicapkonventionens artikel 19.

¹⁹² Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 34. pkt.

¹⁹³ FN's Handicapkonventionens artikel 19, litra b.

¹⁹⁴ Jf. afsnit 3.1.2 - Generelle principper og forpligtelser.

¹⁹⁵ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 97. pkt.

¹⁹⁶ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 47. pkt.

¹⁹⁷ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 54 og 59. pkt.

med et handicap har den støtte, der nødvendigt. Et af elementerne er at bruge hver tilgængelig finansiering på at udvikle og implementere støttetjenester.¹⁹⁸

3.2.3 - Støtteindsatser som er forenelig med CRPD

Det fremgår af kommentarerne til CRPD's artikel 19, at et nødvendigt tiltag kan være støtteformer som personlig assistance. Støtteindsatser, som de deltagende lande opstiller, skal være tilgængelige for alle med et handicap. Støtten skal skræddersyes til den enkeltes behov, hvor der tages udgangspunkt i at fjerne de barrierer i samfundet, som borgere med et handicap har. Derudover skal støtten være fleksibel.¹⁹⁹

I komitéens kommentar til opfyldelse af CRPD's artikel 19, er der beskrevet personlig assistance. De beskriver assistancen som en menneskelig støtte, der er et værktøj til, at personer med et handicap kan leve et selvstændigt liv. Vurderingen af personlig assistance skal ske ud fra en individuel behovsvurdering, hvor støtten ikke må påvirkes af reduceret budgetter.²⁰⁰ Individualiseret støtte skal ske ud fra det enkelte menneskes præferencer og være fleksibelt. Støtten skal ikke kun være begrænset til hjemmet, men også omfatte den enkeltes behov, om det er støtte på uddannelse eller fritidsinteresser.²⁰¹

Personlig assistance skal være kontrolleret af den person, som modtager hjælpen, så den pågældende selv har indflydelse på, hvem der skal ansættes og hvad der skal hjælpes med. Dette skaber muligheden for en specialdesignet indsats. Der skal være mulighed for at give arbejdsgiveransvar videre, men hvor modtagerens vilje skal forblive centrum for beslutningerne.²⁰²

Personlig assistance gælder ikke obligatoriske pakkeløsninger, hvor der kræves, at der er flere der bor sammen, da det ikke giver personen med handicap fuld mulighed for selvbestemmelse. For de mennesker, som har en funktionsnedsættelse, der gør, at de ikke kan udtrykke deres vilje med ord, skal der sættes passende foranstaltninger ind, der giver dem mulighed for, på en anden måde, at

¹⁹⁸ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 38. pkt.

¹⁹⁹ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 4, 60 og 63. pkt.

²⁰⁰ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 16. litra d. pkt.

²⁰¹ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 28 og 29. pkt.

²⁰² Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 16. litra d, afsnit ii. Pkt.

udtrykke deres vilje og denne vilje skal respekteres.²⁰³ Der er ikke pligt til at dele hjælperne med andre, medmindre det ønskes af personen med handicap.²⁰⁴

I vurderingen af, om en person med et handicap kan få tildelt hjælpeforanstaltninger, skal fokus være på personens barrierer, ønsker og ret til at få disse barrierer fjernet af samfundet. Der skal ikke være fokus på personens konkrete nedsatte funktionsevne. Den pågældende skal inddrages i sagsbehandlingen, når der forekommer en vurdering af tildelingen af hjælp.

Tilskuddet, som gives til personer med handicap, er i overensstemmelse med CRPD's artikel 19, da tilskuddet kan dække omkostningerne forbundet med at øge muligheden for fuld inklusion i samfundet.²⁰⁵ Det er således i orden at give et økonomisk tilskud til personer med handicap, i stedet for at give selve ydelsen.

3.2.4 - Tiltag som er i strid med CRPD's artikel 19

Det fremgår, af komitéens kommentar, at landene ikke må opfylde CRPD's artikel 19 med institutions lignende forhold for de personer, som har et omfattende behov for assistance, da det er i strid med artikel 19, da det begrænser retten til et selvstændigt liv og det at være en del af fællesskabet uanset aktivitetsniveauet.²⁰⁶ Typen og arten af den individuelle støtte kan variere af de deltagende lande i CRPD i forhold til kulturelle, geografiske og økonomiske forhold. Enhver form for støtte, der begrænser den personlige autonomi, vil være i strid med konventionens artikel 19. Komitéen foreslår en udfasning af institutioner, hvor der i stedet bliver oprettet individualiserede støtteindsatser. Komitéens vurdering er, at retten til et selvstændigt liv kræver en ændring af samfundet i form af en nedlægning af institutioner.²⁰⁷

De deltagende lande må ikke forøge de udfordringer, som personer med handicap står over for, grundet besparelser eller økonomiske hensyn. Dette vil være i uoverensstemmelse med komitéens kommentar. Derudover vil det være i strid med CRPD's artikel 19, hvis støtte fra familien er den eneste mulighed. En nedskæring af de foranstaltninger, som sikrer, at personer med et handicap kan

²⁰³ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 17. pkt.

²⁰⁴ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 36. pkt.

²⁰⁵ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 61 og 62. pkt.

²⁰⁶ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 21. pkt.

²⁰⁷ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 30, 41 og 58. pkt.

opnå et selvstændigt liv og blive inkluderet i samfundet, vil være en overtrædelse af CRPD's artikel 19.²⁰⁸

Komité har noteret nogle af de barrierer, der kan forhindre gennemførelsen af CRPD's artikel 19.²⁰⁹

Det er at:

- Personer med handicap ikke anerkendes for at have retlig handleevne.²¹⁰
- Støtteordninger ikke er tilstrækkelige for at sikre et selvstændigt liv.²¹¹
- National lovgivning og budgettet i forhold til personlig assistance og individuel støtte ikke er tilfredsstillende.²¹²
- Der misfortolkes, hvad der menes med retten til at leve selvstændigt i samfundet.²¹³

3.3 - Delkonklusion

Indtil nu har ovenstående fremstillet, hvad der forventes af Danmark i henhold til opfyldelse af CRPD's artikel 19. Det skal imidlertid bemærkes, at størstedelen af det ovenstående er vejledende, da det kommer fra komitéens kommentar om opfyldelse af bestemmelsen. Dermed har Danmark ikke en forpligtelse til at følge det.

Danmark har ved indtrædelse af CRPD forpligtet sig til at oprette de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap kan opnå selvstændighed og inklusion i samfundet. Disse foranstaltninger må ikke være betinget af, at modtageren skal bo i institutionslignende forhold, for at kunne få den nødvendige hjælp.²¹⁴

Det konkluderes, at en opfyldelse af CRPD's artikel 19, er betinget for konventionens yderligere rettigheder, som kompensations-, tilgængeligheds- og forbud mod diskriminationsprincipperne. Det medfører opfyldelse af retten til et selvstændigt liv og være inkluderet i samfundet.

²⁰⁸ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 44 og 62. pkt.

²⁰⁹ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 15. pkt.

²¹⁰ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 15. litra a. pkt.

²¹¹ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 15, litra b. pkt.

²¹² Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 15, litra c. pkt.

²¹³ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 15, litra g. pkt.

²¹⁴ Jf. afsnit 3.1.2 - Generelle principper og forpligtelser.

Kapitel 4 - Analyse af retstilstanden for BPA

I dette kapitel vil retstilstanden af BPA blive behandlet. Først gennemgås en udtalelse fra komitéen. Udtalelsen er ikke bindende for Danmark, men vil bruges som fortolkningsmateriale til at vurdere, om de danske nationale regler og praksis opfylder CRPD's artikel 19. Pointer fra kapitel to og tre inddrages i dette kapitel.

Det er nødvendigt at inddrage yderligere materiale på området for at kunne undersøge, om BPA harmonerer med konventionen. Derfor udforskes AST's brug af CRPD. Dernæst inddrages AST's praksisundersøgelse af BPA. Til dette drøftes skrivelser fra Folketinget. Afslutningsvis vil betænkninger om inkorporering af konventionen og komitéen seneste udtalelser af nationale regler blive behandlet.

Undervejs anvendes retslitteratur, hvor forfatterens fortolkning af området vil blive brugt som fortolkningsmateriale. Der inddrages spørgsmål, som tidligere er stillet til Folketinget. Valget af ovenstående er for at give det mest opdateret billede af retsområdet for specialet.

4.1– Komitéens udtalelse om personlig assistance

Inddragelsen af komitéens udtalelse om den finske regel om personlig assistance, anses for at være relevant, da den berører CRPD's artikel 19. Udtalelsen har ingen retskildeværdi for Danmark, men bruges som et fortolkningsbidrag.²¹⁵

Finland har ratificeret CRPD og indtrådt den valgfri protokol. Konventionen vurderes derfor at have samme retsstilling i Finland, som den har i Danmark.²¹⁶ Den oversatte finske bestemmelse i Socialbistandlovens § 8 c om Personlig bistand²¹⁷, er omdrejningspunktet for udtalelsen.²¹⁸ Den finske bestemmelse om personlig assistance er nærmest identisk med servicelovens § 96 om BPA, da der er tale om en menneskelig støtteform, som gives inden og udenfor hjemmet, til personer med et

²¹⁵ Jf. afsnit 1.6 – CRPD's retsstilling i dansk ret.

²¹⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). *Views adopted by the Committee under article 5 of the Optional Protocol, concerning communication No. 46/2018*. United Nations, 3.6. pkt.

²¹⁷ Sosiaalihuoltolaki § 8 c henkilökohtainen apu.

²¹⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). s. 1.

betydeligt handicap. Formålet med dette er at give personerne muligheden for, blandt andet, at få en selvstændig tilværelse, deltage i samfundet, have et arbejde og udføre hverdagsopgaver.²¹⁹

Finland har ligesom Danmark et krav til modtageren af ordningen. Finland har et såkaldt ressourcekriterium.²²⁰ Som er et kriterium, der indebærer, at modtageren af personlig assistance skal have ressourcer til at beskrive indholdet af støtten og hertil forklare retningslinjerne for hjælpen.²²¹ Udtalelsen omhandler, hvorvidt ressourcekriteriet er i overensstemmelse med CRPD. Det formodes, at udtalelsen kan give en indikation på, hvordan komitéen vil anse det danske krav om, at modtageren af BPA skal fungere som arbejdsleder, jf. SEL § 96, stk. 2.

Udtalelsen handler om en mand med et fysisk og intellektuelt handicap, som har et omfattende behov for hjælp til stort set alt. Manden er repræsenteret af en advokat i sagen, som udtrykker sig på hans vegne.²²² Der foreligger en lægeudtalelse om, at manden ikke kan bo i bofællesskaber. Han har derfor lejet en lejlighed, hvor han vil bo selvstændigt. Dette er muligt med hjælp fra hans forældre i starten, og hertil har han ansøgt om 140 timers personlig assistance i ugen. Manden bliver bevilget 60 timer om ugen til personlig assistance uden for hjemmet, da han ikke opfylder ressourcekriteriet. Dette fører til, at han er nødt til at flytte hjem til sine forældre igen.²²³

Manden mener, at ressourcekriteriet er en krænkelse af hans intellektuelle handicap. At kravet begrænser personer, der har en intellektuel lidelse i at kunne bo selvstændigt ved, at personlig assistance kun tildeles dem uden for hjemmet, hvis man ikke opfylder kriteriet.²²⁴ Manden forklarer, at ressourcekravet er diskriminerende, jf. CRPD's artikel 5, stk. 2 og artikel 2. Manden argumenterer for, at det er diskrimination, at der fremsættes krav om, at man skal kunne beskrive sit hjælpebehov selvstændigt. Hertil forklarede han, at den nationale regel er i strid med konventionen.²²⁵

Manden påberåber sig retten til følgende:

²¹⁹ Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380) 8c § (19.12.2018/981)

²²⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 2.2. pkt.

²²¹ Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380) 8c § (19.12.2018/981)

²²² Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). s. 1.

²²³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 2.1, 2.4, 2.5, 2.6, 2.9 og 2.10. pkt.

²²⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 2.3, 2.8, 3.1 og 3.4 pkt.

²²⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 5.1 og 5.4. pkt.

- Retten til at have et selvstændigt liv og ret til at være inkluderet i samfundet, jf. CRPD's artikel 19.
- Retten til, at der ikke sker en adskillelse mellem ham og samfundet.
- Ret til have kontrol over sit liv og hverdag.²²⁶
- Ret til at have lige muligheder, jf. CRPD's artikel 5, stk. 1.
- Ret til at få passende støtteydelse, som der er individuelt tilpasset, som kompenserer for hans hjælpebehov.
- Ret til ikke at blive tvunget til at bo på institutioner eller være afhængig af sin familie.

Manden oplyser, at ressourcekriteriet er uklart, da det er vanskeligt at vide, hvordan man opfylder kravet.²²⁷ Manden kan udtrykke sig i form af andre kommunikationsformer, med armene og ansigtsudtryk samt med få ord. Han beskriver sine behov i hverdagssituationer, men han kan ikke beskrive hjælpebehovet, som det kræves for at opfylde kravet for ordningen.

Finland omtaler formålet med personlig assistance som en ydelse for personer med svært handicap, hvor ordningen skaber muligheden for en selvstændig tilværelse. Hertil indebærer det, at personen skal være i stand til at forklare sine behov for hjælp, så der kan oplyses, hvordan hjælpen skal gives.²²⁸ Finland forklarer, at omdrejningspunktet for personlig assistance er, at borgere har selvbestemmelsesret over sin tilværelse. Derfor anser de det nødvendigt med kravet om ressource til at kunne forklare sit hjælpebehov. Begrundelsen er, at de ikke vil risikere, at der sker overgreb mod borgere, der ikke kan udtrykke sit behov. Kriteriet kan opfyldes ved støtte fra andre, og at kravet kan opfyldes ved brug af kommunikationshjælpemidler. De har vurderet, at kriteriet er vigtigt for personlig assistance, efter de har sammenlignet fordelene og ulemperne ved kriteriet. Deres vurdering er dog, at manden ikke opfylder kriteriet, trods støtte fra andre. Manden er ikke enig i begrundelsen om, at ressourcekriteriet sikrer selvbestemmelsesret. Hertil forklarede han, at dette krav ikke har hjemmel i CRPD.²²⁹

Finland henviser til, at der er anden lovgivning, som opfylder hjælpebehovet, for de personer som ikke opfylder ressourcekravet. I udtalelsen henvises der til en finsk betænkning, som fastslår, at

²²⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 3.2. pkt.

²²⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 2.8, 3.1 og 3.4. pkt.

²²⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 2.7. pkt.

²²⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 4.2, 5.4, 6.4 og 6.5. pkt.

personer, der har brug for pleje, behandling og overvågning men ikke opfylder kriteriet, ikke har ret til døgnhjælp i form af personlig assistance. De oplyser, at der er andre bestemmelser end personlig assistance, som vil være bedre for personer som manden.²³⁰

Finland forklarede også, at CRPD ikke giver manden beføjelser til at kræve, at han har ret til personlig assistance i hjemmet.²³¹ Derudover forklarer Finland, at der ikke er krav i CRPD's artikel 19, om at selvstændighed skal ske i form af personlig assistance, men at det blot er en mulighed. Herunder, at der kun et krav om passende foranstaltninger i hjemmet. Her oplyser Finland, at konventionens artikel 19, ikke giver alle ret til at få den ordning, de ønsker. Men at den sikrer, at borgere får en individuel støttetjeneste. Finland oplyser, at deres tildeling af ydelser sker efter en individuel vurdering.²³² De nævner, at de har foreslået *Residential services*²³³, såkaldte serviceboliger til mandens værg. De oplyser, at værgen har afvist dette.²³⁴ Manden oplyser, at der ikke bliver foreslået serviceboliger som erstatning for personlig assistance, men at der bliver nævnt serviceboliger som en mulighed.²³⁵ Manden siger, at Finland ikke har bevist, at han får dækket sit behov igennem de støtteformer, som de foreslår, uden at det er institutionslignende forhold.²³⁶ Finland mener, at der er tale om en misforståelse, da der findes støttemuligheder i hjemmet for personer som manden. Men at det er manden, der ikke har undersøgt hans muligheder for hjælp. De mener derfor, at de har den støtte, det kræver for at opnå selvstændighed og inklusion.²³⁷

Komiteén giver Finland ret i, at der er valgfrihed i støtteformen, når det gælder at opfylde CRPD's artikel 19. Men at Finland skal huske, at der skal være tale om effektive og passende foranstaltninger, som gør det muligt for borgeren at have selvbestemmelsesret og kontrol over sin hverdag. Foranstaltningerne skal give lige muligheder for alle, og den støtte der gives, skal være tilgængelig for alle. Der skal være støttemuligheder i hjemmet, som skaber en selvstændig tilværelse og muligheden for at være inkluderet i samfundet for personer med handicap, jf. CRPD's artikel 19, stk. 1, litra b.

²³⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 2.5, 2.6 og 4.2 pkt.

²³¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 2.9 og 2.10. pkt.

²³² Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 4.2, 4.5 og 6.2 pkt.

²³³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 4.3. pkt.

²³⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 4.3. pkt.

²³⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 5.5 og 5.6. pkt.

²³⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 7.1. pkt.

²³⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 4.4. pkt.

Komitéen forklarer, at Finland har foreslået, at manden kunne få tilbuddet om en servicebolig men ikke bevist, at mandens hjælpebehov bliver opfyldt. Komitéen vurderer, at det er i strid med CRPD's artikel 19, litra b, at landet afviser personlig assistance i hjemmet, med den begrundelse, at manden ikke selv kan vælge, og at manden ikke selv har undersøgt sine muligheder.²³⁸

Finland har ikke forklaret, hvordan manden får personlig assistance i hjemmet. Herunder, hvordan han får samme støtte mulighed som personer, der opfylder ressourcekriteriet. Komitéen finder derfor Finlands behandling af mandens sag i strid med ligebehandlingsprincippet og muligheden for en selvstændig tilværelse og inklusion i samfundet. Dertil vurderer de, at Finland ikke lever op til deres folkeretlige forpligtelser i henhold til CRPD's artikel 5 og 19.²³⁹

Komitéen forklarer, at ressourcekriteriet er diskriminerende. Begrundelsen er, at i henhold til CRPD's artikel 2, om at (...) *enhver sondring, udelukkelse eller begrænsning på grund af et handicap, hvis formål eller virkning er at svække eller ophæve den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (...)*²⁴⁰, anses for at være diskriminerende. Komitéen udtaler, at en lov kan have diskriminerende virkning, når der ikke tages hensyn til personer med en bestemt form for handicap. Derudover er det diskriminerende, at der ikke er objektive og rimeligt begrundede årsager til at behandle en målgruppe anderledes end en anden. De deltagende lande har forpligtet sig til at behandle alle lige for loven i henhold til CRPD's artikel 5, stk. 1. Udelukkelsen af en målgruppe med et ressourcekriterium, som ikke anses for at være diskriminerende, men har en negativ virkning på personer med et bestemt handicap, anses det for at være indirekte forskelsbehandling, da manden ikke kan opfylde kriteriet på grund af sit handicap som udviklingshæmmet.²⁴¹

På baggrund af ovenstående kommer komiteen med følgende anbefalinger til Finland. Det anbefales at landet genovervejer deres vurdering af mandens ansøgning om personlig assistance. Herunder sikre, at han opnår den selvstændighed, som er en ret efter CRPD's artikel 19. Landet skal sikre sig, at situationen ikke gentager sig. Herunder sikre, at personlig assistance også er tilgængelig for personer

²³⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 4.4, 6.1, 6.3, 9.2 og 9.3. pkt.

²³⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 9.7 og 9.8. pkt.

²⁴⁰ FN's Handicapkonventionens artikel 2.

²⁴¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 9.5 og 9.6. pkt.

med et kognitivt handicap, ved at Finland ændrer ressourcekravet, så personer, der ikke kan beskrive deres hjælpebehov, kan få muligheden for at opnå en selvstændig tilværelse gennem ordningen.²⁴²

4.2 - National ret og CRPD

I det følgende afsnit undersøges der om de nationale regler i serviceloven om BPA harmonerer med CRPD. Det fremgår af vejledningen til serviceloven, at Danmark har forpligtet sig til at indrette deres nationale ret og administrative praksis, så det opfylder kravene, der stilles i CRPD. Det er beskrevet i vejledningen, at de handicappolitiske principper om kompensation og sektoransvarlighed kommer fra CRPD.²⁴³ Dette indikerer, at der er gjort opmærksom på konventionen, når der behandles nationale regler på handicapområdet.

Birgitte Kofod Olsen mener, at der er sket en positiv udvikling af rettigheder for borgere med et handicap, efter at Danmark indtrådte i konventionen. Der er kommet fokus på samfundets blokader, der gør, at personer med en nedsat funktionsevne bliver begrænset til at kunne deltage i samfundet. Muligheder for økonomisk og socialretlige hjælp til at sørge for, at der sker kompensation, som følge af en nedsat funktionsevne. Det medvirker til, at personer med handicap, kan deltage ligeligt i samfundet.²⁴⁴

4.2.1- Hensigten med serviceloven og CRPD

CRPD's formål er at sikre rettigheder for personer med et handicap ved at forbedre, opretholde og sikre, at de har samme muligheder som alle andre.²⁴⁵ Efter servicelovens § 1, stk. 1, nr. 3, er hensigten med tildelingen af støtte, rådgivning eller serviceydelse, at tilgodese behov, som følge af en nedsat funktionsevne.²⁴⁶ Desuden fremgår det af servicelovens § 81, hvad formålet med tildelingen er til det specialiserede voksenområde. Det er blandt andet at kompensere for en nedsat funktionsevne, jf. SEL § 81, stk. 1, 3. pkt. CRPD og serviceloven har således samme hensigt, at kompensere for følger, som skyldes en nedsat funktionsevne, og dermed skabe lige muligheder, jf. kompensationsprincippet.

²⁴² Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). 10, 10 c, 10a og 10b. pkt.

²⁴³ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 6 og 8. pkt.

²⁴⁴ Rasmussen, N., m.fl. (2013). s. 10 og 150.

²⁴⁵ FN's Handicapkonventionens artikel 1.

²⁴⁶ Servicelovens § 1, stk. 1, nr. 3.

En selvstændig tilværelse er en af rettighederne i CRPD's artikel 19. En selvstændig tilværelse er beskrevet som retten til at have de nødvendige midler til at kunne træffe egne beslutninger, og skabe grundlaget for den enkeltes identitet og personlighed.²⁴⁷ Dette harmonerer med et af servicelovens formål med tildeling af hjælp. Ifølge servicelovens § 81, stk. 1, nr. 2, er formålet med indsatsen for voksne at øge mulighederne for selvstændighed.

Retten til at være inkluderet i samfundet indebærer, at personer med et handicap skal have adgang til samfundets fællesskab med samme muligheder, som personer uden et handicap. Dette er i overensstemmelse med serviceloven. I servicelovens § 81, stk. 1, nr. 4 fremgår det, at indsatsen til voksne kan have formålet at forbedre inklusion i samfundet for den enkelte. Det kan være at skabe muligheden for at tage en uddannelse, få et arbejde og opretholde et socialt liv. Dette kan medføre, at der skabes inklusion i samfundet for personer med handicap.

Et andet formål med CRPD er at forbedre respekten for den enkeltes værdighed.²⁴⁸ Efter vejledningen til serviceloven står der i formålsbestemmelsen i lovens § 81, stk. 1, 1. pkt., at en helhedsorienteret indsats skal struktureres, så borgerens værdighed respekteres.²⁴⁹ Serviceloven og CRPD harmonerer på det punkt.

4.2.2 - Målgruppen for serviceloven og CRPD

Konventionens definition på et handicap er personer med langvarig funktionsnedsættelse, hvor samfundets barrierer udgør et handicap.²⁵⁰ To af servicelovens målgrupper er personer med nedsat fysisk funktionsevne og personer med nedsat psykisk funktionsevne.²⁵¹ Ifølge serviceloven skal hjælpen tildeles ud fra en konkret og individuel vurdering ud fra den enkeltes hjælpebehov, jf. SEL § 1, stk. 3. Det kan antages, at der kun gives hjælp til en person med nedsat funktionsevne, hvis der er et eventuelt behov for hjælp. Idet *Kompensationsprincippet ikke giver et krav på ubetinget kompensation.*²⁵²

²⁴⁷ Jf. afsnit 3.2.1 - Definition på selvstændighed og inklusion i samfundet.

²⁴⁸ Jf. afsnit.3.1.2 - Generelle principper og forpligtelser.

²⁴⁹ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 4. pkt.

²⁵⁰ Jf. afsnit 3.1.1 – Handicapbegrebet.

²⁵¹ Jf. afsnit 2.1.3 - Målgrupperne for serviceloven.

²⁵² Ankestyrelsens principafgørelse 3-19.

Et generelt krav for at modtage hjælp efter serviceloven er, at den pågældende skal have lovligt ophold i Danmark.²⁵³ I CRPD er der ikke taget stilling til lovligt ophold, men at alle de lande, der har tiltrådt og ratificeret konventionen, har en folkeretlige forpligtelse til at kompensere personer, som har nedsat funktionsevne.²⁵⁴ Herunder forpligter sig til at give personer med handicap muligheden for en selvstændig tilværelse og være inkluderet i samfundet, jf. CRPD's artikel 19. Det er dog svært at afklare, om det er i strid med CRPD at have kravet om lovligt ophold. Problematikken her er, at udlændinge som ikke har et lovligt ophold, er omfattet af reglerne på udlændingeområdet. Det er samtidig uvist, hvorvidt der kompenseres for nedsat funktionsevne indenfor området, da dette er uden for specialets problemfelt.

Målgruppen for BPA-ordningen i serviceloven er borgere, som har betydelig og varige nedsat funktionsevne. Dette er i overensstemmelse med, hvordan CRPD definerer et handicap som en langvarig nedsat funktionsevne.

I ordningen er der krav om, at modtageren skal kunne fungere som arbejdsleder for hjælpere, jf. SEL § 96, stk. 2. 1. pkt. Kravet indebærer blandt andet, at en arbejdsleder skal kunne planlægge arbejdsdagen for hjælpere, lave jobbeskrivelse, udvælge hjælpere, oplæring af hjælpere og holde personalemøder.²⁵⁵ Dermed må disse krav kræve visse færdigheder af borgeren. Dette betyder, at BPA omfatter en begrænset målgruppe.²⁵⁶ Dette giver en indikation på, at kravet om arbejdsleder, kan være i strid med CRPD's artikel 19 og princippet om forbud mod diskrimination.²⁵⁷ I tilfælde, hvor en person har et hjælpebehov, som ikke kan dækkes af lovens yderligere bestemmelser, men på grund af et handicap, ikke kan fungere som arbejdsleder og derfor ikke kan modtage BPA. Kan det begrænse muligheden for opnåelse af en selvstændig tilværelse og inklusion for de personer, der ikke lever op til kravet, hvis der ikke findes et alternativ, som er forenelige med CRPD.

4.2.3- Personlig assistance

Ifølge CRPD skal personer med et handicap have de nødvendige hjælpeforanstaltninger, for at kunne have lige muligheder, som alle andre.²⁵⁸ Deriblandt skal de have mulighed for en række støttetilbud

²⁵³ Jf. afsnit 2.1.2 - Lovligt ophold.

²⁵⁴ Jf. afsnit 3.1.2 - Generelle principper og forpligtelser.

²⁵⁵ Jf. afsnit 2.2.2 - Målgruppen for BPA.

²⁵⁶ Jf. afsnit 4.1- Komitéens udtalelse om personlig assistance.

²⁵⁷ FN's Handicapkonventionens artikel 2.

²⁵⁸ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 8. pkt.

i eget hjem, som gør det nødvendigt for at opnå retten til selvstændighed og undgå, at der sker en isolation fra samfundet, jf. CRPD's artikel 19, litra b. En måde at opfylde bestemmelsen på, er personlig assistance ifølge af komitéens kommentar. Der er tale om en menneskelig støtte, der ikke alene er begrænset til borgerens hjem, men er gældende, hvor borgeren har brug for det. Eksempler på dette kan være under uddannelser eller til sociale aktiviteter, hvor der er behov for pleje og ledsagelse. Ordningen skal være fleksibel og skræddersyet til den enkelte borger.

BPA er en menneskelig støtte, som er en fleksibel ordning, hvor borgerens selvbestemmelsesret er i fokus. Borgeren bestemmer selv tilrettelæggelsen af hjælpen. BPA omfatter pleje, overvågning og ledsagelse, så hjælpen gælder både ude og inde for hjemmet. CRPD's forslag og beskrivelse af hjælpeforanstaltninger i form af personlig assistance, vurderes til at være forenelig med servicelovens § 96.

Det fremgår af kommentarerne til artikel 19, at personlig assistance skal kontrolleres af borgeren, som modtager ordningen. Det skal være muligt at give arbejdsgiveransvaret videre, hvor borgerens vilje forbliver i fokus.²⁵⁹ Herved vurderes punktet om arbejdsgiver i BPA i overensstemmelse med CRPD, da der er mulighed for at give ansvaret videre til en nærtstående, virksomhed eller forening, som overtager ansvaret.²⁶⁰

4.2.4 - Vurderingen om tildeling af BPA

Ifølge CRPD skal vurderingen af, om en person har brug for personlig assistance, ske efter en individuel behovsvurdering, hvor reduceret budgetter ikke påvirker tildelingen. Borgeren skal inddrages i sagsbehandlingen, og her har den pågældendes ønsker betydning.²⁶¹ I serviceloven tildeles hjælpen efter en konkret og individuel vurdering. Vurderingen tager udgangspunkt i, hvad borgere selv kan, og afgørelsen træffes efter faglige og økonomiske hensyn, jf. SEL § 1, stk. 3. Bestemmelsen om, at kommunerne skal handle økonomisk forsvarligt, vurderes ikke at være i strid med konventionen, da tildelingen af BPA skal forekomme, såfremt behovet ikke kan dækkes af lovens andre bestemmelser.²⁶² Kommunalbestyrelsen skal kunne dokumentere, at hjælpebehovet rent

²⁵⁹ Jf. afsnit 3.2.3 - Støtteindsatser som er forenelig med CRPD.

²⁶⁰ Jf. afsnit 2.2.2 - Målgruppen for BPA.

²⁶¹ Jf. afsnit 3.2.3 - Støtteindsatser som er forenelig med CRPD.

²⁶² VEJL 2017-12-12 nr 10325, 19 og 21. pkt.

faktisk kan dækkes af tilbuddet.²⁶³ I behandlingen af borgerens sag, har den pågældende ret til at blive inddraget i sagsbehandlingen, jf. RL § 4, stk. 1. Udmålingen af timetal i BPA-ordningen, skal ske ud fra en individuel vurdering foretaget af kommunalbestyrelsen, hvor der tages udgangspunkt i udmålingsbekendtgørelsen.²⁶⁴ Tildelingen af BPA foretages ud fra en individuel vurdering og det harmonerer med CRPD.

4.3 - Administrativ praksis og CRPD

I dette afsnit behandles AST's principmeddelelser vedrørende BPA. Det undersøges, hvorvidt rettighederne efter CRPD inddrages. Principmeddelelser uddyber generelle elementer ved BPA, som er behandlet i specialets kapitlet 2, idet de fremgår af vejledningen. Disse pointer vil ikke blive gentaget.

4.3.1 - Ankestyrelsens principafgørelse 18-18

Principafgørelsen 18-18 tager udgangspunkt i sagen, der drejer sig om frakendelse af tildelt BPA-ordning. Den pågældende borger klager til AST over ophøring af BPA og afslag på ansøgningen af ledsageordningen i henhold til servicelovens § 97. AST kom frem til, at borgeren ikke var omfattet af målgruppen for BPA. De vurderede, at klageren har ret til ledsageordningen. AST oplyser, at det var en fejl, at borgeren var tildelt BPA-ordningen i første omgang, og at ledsageordningen aldrig skulle have ophørt.

Ledsageordningen er en ordning, som er til voksne, som ikke kan færdes alene. Der er ikke krav til, hvad ordningen skal bruges til, eksempelvis kan ordningen bruges på biografture, møder eller gåture. Ordningen kan være op til 15 timers ledsagelse i måneden. Udgangspunktet er, at ordningen gives til voksne mellem 18 og 67 år. I sagen var den pågældende borger fyldt 67 år. Til det oplyser AST, at det ikke ændrer deres afgørelse om tildelingen af ledsageordningen.

I AST's afgørelse blev der lagt vægt på, at borgeren havde brug for hjælp til bad, påklædning og hjælp til at komme i seng. Dette hjælpebehov blev udledt af en VUM,²⁶⁵ som blev foretaget i 2015. I afgørelsen fremgik det også, at der ikke var oplysninger om, at hjælpebehovet havde ændret sig siden

²⁶³ VEJL 2017-03-28 nr 9347, 1. pkt.

²⁶⁴ Jf. afsnit 2.2.3 - Udmålingen af hjælp.

²⁶⁵ Jf. afsnit 2.1.5 – Sagsbehandlingen.

VUM-vurderingen. I den første bevilling om personlige opgaver, var der tildelt to timer og 20 minutter om ugen. I anden bevilling om tildeling af BPA, lød udmålingen på fem timer i ugen.

I afgørelsen har borgeren gjort opmærksom på, at den pågældende har et højt aktivitetsniveau, som borgeren ikke tror, der kan dækkes af en ledsageordning. AST fastslår, at det ikke er begrundelse for, at borgeren har et hjælpebehov, hvor det er nødvendigt med BPA-ordningen. I afgørelsen bliver der angivet, at et højt aktivitetsniveau ikke kan medføre en tildeling af BPA. Såfremt servicelovens yderligere bestemmelser kan dække hjælpebehovet.

I afgørelsen blev det fastslået, at ordningen med personlig pleje og praktisk hjælp efter servicelovens § 83, kan blive fleksibel for borgeren, da den pågældende har peget på sin ægtefælle til at udføre opgaverne. Dette fører til, at borgeren ikke skal vente på hjemmeplejen.

Principafgørelsen fastslår, at tildelingen af BPA, oftest bliver tildelt til borgere, som bor i eget hjem. Herunder anfører AST, at BPA også gælder for voksne, der er hjemmeboende.²⁶⁶

I forhold til CRPD

I principafgørelsen fremgår det ikke direkte, at der tages højde for, at borgeren kan opnå selvstændighed og blive inkluderet i samfundet efter konventionen. Der henvises heller ikke til servicelovens § 81, stk. 1 nr. 2 og 4 om selvstændighed og inklusion i samfundet, som har samme hensigt som CRPD's artikel 19.

Der er i afgørelsen taget hensyn til at skabe en ordning, der er fleksibel. Dette er forenelig med, at den individuelle støtte i hjemmet skal være fleksibel og skræddersyet til den enkeltes behov.²⁶⁷ Dermed formodes det, at det kan dokumenteres, at hjælpen kan blive fleksibel for ansøger ved, at det er ansøgers ægtefælle, der udfører opgaven. Hjælpen skal nemlig efter CRPD være tilrettelagt efter borgers præferencer og ikke familiens vilje.²⁶⁸ Det tyder ikke på, at være et problem, da det fremgår, at borgeren selv peger på ægtefællen.

²⁶⁶ KEN nr 9327 af 0/05/2018.

²⁶⁷ Jf. afsnit 3.2.3 - Støtteindsatser som er forenelig med CRPD.

²⁶⁸ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 28 og 29. pkt.

Ifølge CRPD og udtalelsen om opfyldelse af konventionens artikel 19, er det ikke nok bare at tildele ledsageordningen, der skal tages højde for de udfordringer, som borgerne står over for, så der sker en kompensation.²⁶⁹

I afgørelsen gør borgeren opmærksom på, at han ikke tror, at hans aktivitetsniveau kan imødekommes. En nedskæring af hjælp, er ifølge komitéens udtalelse, i strid med artikel 19, hvis det formindsker muligheden for at opnå selvstændighed og inklusion i samfundet. En undtagelse er imidlertid, hvis der kan fremføres beviser om, at erstatningen for BPA sikrer pågældendes mulighed for at opnå selvstændighed og inklusion.²⁷⁰

4.3.2 - Ankestyrelsens principafgørelse 110-11

Principafgørelsen handler om selve udmålingen af timetal i BPA-ordningen. Sagen drejer sig om en borger, der er lammet i benene og delvist i armene, grundet en rygmarvsskade. Der blev i vurderingen af den pågældende sag lagt vægt på helbredsoplysninger og borgerens hjælpebehov i form af personlig og praktisk hjælp.

Borgeren blev i første omgang tildelt BPA, hvor udmålingen lød på 133 timer og 41 minutter i ugen, hvor der var 55,5 timer om året til personalemøder. Derefter er der blevet tildelt en time mere i ugen til indkøb, så BPA-ordningen er på 134 timer og 41 minutter om ugen. Efterfølgende blev kommunens afgørelse ændret af Det Sociale Nævn, til at borgeren fik tildelt døgnhjælp. Det blev vurderet, at der ikke var grundlag for, at borgeren ikke skulle have døgnhjælp. Der blev lagt vægt på, at borgeren har brug for hjælp til at komme omkring, at blive flyttet, spise, drikke, hygiejne, færdes uden for hjemmet, tømme kateter, madlavning, gå i skole og toiletbesøg. Det Sociale Nævn udtalte, at kommunen ikke kunne komme med en konkret begrundelse for, hvorfor der ikke skulle tildeles døgnhjælp.

Borgeren havde forklaret, at hans handicap ikke kunne fastlægges efter et skema, da tømningen af kateter er afhængig af forskellige faktorer som vejret, og hvor meget han har drukket. Han gav udtryk for en risiko for at blive kvalt, og han har svært ved at fornemme varme på grund af hans handicap. Han har ikke mulighed for at bruge sine fingre, og kan derfor ikke benytte sig af køleskab eller skabe.

²⁶⁹ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 37, 44 og 80. pkt.

²⁷⁰ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 44 og 54. pkt.

Borgeren er bange for at være alene i tilfældet af, at han tabte sin telefon og dermed ikke kunne tilkalde hjælp.

AST var enig i kommunens afgørelse. De vurderer, at der gives 134 timer og 41 minutter til BPA-ordningen i ugen, hvilket var det samme som kommunens afgørelse. Borgerens hjælpebehov kunne dækkes af den afsatte tid. Der blev lagt vægt på, at den pågældende borger kunne være alene i bestemte perioder om dagen. Det var derfor muligt at lave en tidsplan, så hjælpen kun gives, når der var behov. Kommunen havde vurderet, at der ikke var en sikkerhedsmæssig risiko ved, at borgeren skal være alene, da borgere kan anvende sin mobil. Dertil, at det var en løsning med en fastspændt mobiltelefon. Herunder blev der afsat timer til fritidsaktiviteter. AST udtalte, at det ikke er nødvendigt med døgnhjælp for at være selvstændigt. Der skal kun afsættes tid til hjælp, hvis der er konkrete opgaver at udføre.²⁷¹

Der er i afgørelsen henvist til principsafgørelsen 87-09, som også handler om udmålingen af timetal for BPA. Sagen handler om en borger, som har betydeligt nedsat bevægelsesevne i benene og armene. Derudover havde borgeren hovedpine og problemer med træthed. Borgeren var kørestolsbruger, men skulle have hjælp til at lave mad. Hun kunne dog spise og drikke selv. Indtil hun blev 18 år, havde hun 35 timers hjælpeordning i ugen, hvor hendes forældre også hjalp til.

Hun blev bevilget 81 timer i ugen, 14 dages ferie om året med en hjælper og seks weekender med en hjælper, plus 24 timer om året til de arbejdsrelaterede opgaver som personalemøder. Vurderingen forlød, at kvinden kunne være alene om natten og nogle timer om dagen, fordi der slappede hun af. Hun havde ikke brug for overvågning.

Foreningen Rygmarvsskadede klagede på vegne af borgeren over afgørelsen, med den begrundelse, at kvinden ønskede hjælp til alle vågne timer i døgnet, altså 112 timer om ugen. Foreningen oplyste, at de mente, at udgangspunktet med BPA-ordningen er, at man har ret til dækning af hjælp 24 timer i døgnet, medmindre man ønskede at have hjælp i færre timer. Kommunen fandt det i strid med proportionalitetsprincippet at give flere timers hjælp, hvis der ikke er konkrete opgaver at løse.

²⁷¹ KEN nr 10148 af 31/08/2011.

Principafgørelsen 110-11 fastslår, at der er mulighed for hjælp 24 timer i døgnet, hvis der er et hjælpebehov hele døgnet. Udmålingen af timetallet tager udgangspunkt i, hvad borgeren selv kan. AST havde således ingen grund til at tilsidesætte kommunens afgørelse.²⁷² Derved kan det udledes, at borgere, der får tildelt BPA-ordningen, har således ikke altid ret til døgnhjælp.

I forhold til CRPD

I afgørelsen henviser kommunen til, at det ikke er nødvendigt for at opnå selvstændighed, at borgeren skal have døgnhjælp og at der er afsat timer til fritidsaktiviteter. Dette kan tyde på, at der er taget højde for opnåelsen af selvstændighed og inklusion af samfundslivet. Der henvises ikke direkte til servicelovens § 81, stk. 1 nr. 2 og 4, om selvstændighed og inklusion i samfundet eller til CRPD.

I principafgørelsen 110-11 er der tale om en nedsættelse af hjælpen, da ordningen ændres fra døgnhjælp til 134 timer og 41 minutter om ugen. Ifølge CRPD, har personer med handicap ret til at blive kompenseret for deres funktionsnedsættelse. Nedsættelse af støttetjenesterne må ikke begrænse muligheden for selvstændighed og inklusion.²⁷³ Disse hensyn skal AST og kommunen have for øje, når de foretager den skønmæssige vurdering, jf. instruktionsreglen.

Der skal ifølge CRPD være fokus på de udfordringer, borgeren har frem for personens nedsatte funktionsevne, når der tildeles hjælpeforanstaltninger. Hertil skal den pågældendes ønsker tillægges betydning. De deltagende lande har således en forpligtelse til at sætte passende foranstaltninger ind, der gør tilværelsen nemmere for personer med handicap.²⁷⁴

Det fremgår, at det er svært at tilrettelægge hjælpen, da det er uvist, hvor meget urin borgeren kommer af med. Dog kunne der udarbejdes en tidsplan for, hvornår hjælpen anses for at være overflødig og i strid med proportionalitetsprincippet. Der kan stilles spørgsmål til, om det kan anses for at være et så normalt liv som muligt, at der er et behov for at kunne skemalægge, hvor meget urin man udskiller. Borgeren er nervøs for at være alene, da den pågældende borger er bange for at blive kvalt grundet sit handicap. Dette er et hensyn, der skal tages stilling til, da udgangspunktet er, at personer med et handicap skal kompenseres, så de kan få et så normalt liv som muligt.²⁷⁵

²⁷² KEN nr 10627 af 01/05/2009.

²⁷³ Jf. afsnit 3.2.2 – Forpligtelser som følge af artikel 19.

²⁷⁴ Jf. afsnit 3.2.1 – Definition på selvstændighed og inklusion i samfundet.

²⁷⁵ Ankestyrelsens principmeddelelse 3-19.

4.3.3 - Ankestyrelsens principafgørelse 33-19

Afgørelsen handler om at lave en klar afgrænsning af hvilke opgaver, der går under henholdsvis BPA-ordningen og personlig assistance efter lov om kompensation til handicappede i erhverv (kompensationsloven).²⁷⁶ Sagen drejer sig om, at en borger klager over, at vedkommende ikke kunne få yderligere BPA-timer til at dække de timer, hvor den pågældende arbejder. Den ønskede støtte var i forbindelse med beskæftigelse.

Afgrænsningen mellem kompensation til personer med handicap i erhverv og BPA er, at opgaverne er forskellige. Efter kompensationsloven, er der tale om særlig bistand i forbindelse med erhverv i form af personlig assistance. BPA gives ved personlig pleje, praktisk hjælp, ledsagelse og overvågning.

Sagen blev hjemvist af AST. Her skrev de, at kommunen skal tage stilling til, om der kan tildeles hjælp efter kompensationsloven. Kommunen skal indhente oplysninger om arbejdsopgaverne, for at kunne træffe en beslutning om tildelingen. AST vurderede, at der ikke på daværende tidspunkt var behov for en yderligere vurdering af BPA, da borgeren er bevilget 24 timers hjælp. Der er ikke oplysninger om, at vedkommendes behov er blevet ændret. Den hjælp som vedkommende ønsker omfattes ikke af hjælpen, som gives gennem en BPA-ordning. AST er derfor ikke enig med kommunen om, at hjælperen efter BPA-ordningen skal hjælpe med arbejdsrelaterede opgaver. Men at hjælperen skal støtte, hvis borgere har brug for pleje eller overvågning. Det er anført i principafgørelsen, at det kan være den samme hjælper, der hjælper med BPA og personlig assistance i erhverv, hvis borgeren er blevet tildelt begge hjælpeordninger.²⁷⁷

I forhold til CRPD

I AST's principafgørelse henvises der ikke til CRPD, eller servicelovens § 81, stk. 1, nr. 2 og 4. Dette anses for at kunne være relevant, ved at personer med handicap skal kompenseres for sit handicap, så de kan opnå selvstændighed og inklusion, ved at kunne få støtte til at passe et arbejde.²⁷⁸

²⁷⁶ Lovbekendtgørelse 2009-07-07 nr. 727 om kompensation til handicappede i erhverv m.v – Kompensationsloven.

²⁷⁷ KL: (2022). s. 8.

²⁷⁸ Jf. afsnit 3.2.1 - Definition på selvstændighed og inklusion i samfundet.

Hvis kommunen træffer beslutning om ikke at tildele personlig assistance efter kompensationsloven, kan det være uforeneligt med komitéens udtalelse, da personlig assistance ikke skal være begrænset. Hjælpen skal omfatte alle de steder, hvor borgeren har et hjælpebehov, som skal dækkes.²⁷⁹

4.3.4 - Ankestyrelsens principmeddelelse 21-21

Principmeddelelsen 21-21 kom i forbindelse med ombudsmandens undersøgelse, der handler om en borger, som havde fået frataget sin BPA-ordning, med begrundelsen om, at vedkommende havde lånt 6.000 kroner af en af sine hjælpere. AST genoptog sagen og tildelte ordningen igen.²⁸⁰

Principmeddelelsen handler om at få afklaret, hvilke krav der kan kræves af arbejdslederen. Herunder, hvad konsekvenserne kan være, hvis en arbejdsleder ikke overholder kravene. Ifølge BPA skal borgeren kunne fungere som arbejdsleder overfor hjælpere.

Arbejdsleder er et krav for at modtage BPA, og rollen kan ikke overdrages til andre. Der er krav til arbejdslederens adfærd, hvor nogle former for adfærd anses som uacceptable. Det er for eksempel krænkende adfærd over for hjælpere, psykisk chikane eller bedrageri. Det kan også være upassende sprogbrug, der anses som værende mindre grov og afhængig af sammenhængen. Situationer, hvor der er tale om at opnå berigelse, i form af lån fra hjælpere, opfattes ligeledes som ikke godkendt adfærd. Her vil det være afgørende om, hvorvidt det er sket under pres, det kunne være trusler om fyringen af hjælperen.²⁸¹ Det kan også være flere mindre grove handlinger, som sammen udgør, at den pågældende ikke kan være arbejdsleder.

Det er adfærd, som vil føre til, at den pågældende ikke kan fortsætte som arbejdsleder. Dog skal det vurderes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det skal ske ud fra en konkret og individuel vurdering af adfærden. Der skal inddrages andre relevante omstændigheder. Herunder om borgeren er vejledt om hvilket krav, der er til vedkommende. Der skal tages hensyn til, om der er tale om personer med betydeligt nedsat funktionsevne, som kan være mærket af smerter. Såfremt, kan der i nogle tilfælde ikke stilles de samme krav til pågældende, som andre arbejdsleder. Det er kommunalbestyrelsen, som skal tage stilling til, om borgeren er egnet som arbejdsleder. Hertil nævner

²⁷⁹ Committee on Rights of Persons with Disabilities: (2017). 28 og 29. pkt.

²⁸⁰ FOB 2022-3 – Krav ved fratagelse af en BPA-ordning.

²⁸¹ KEN nr 10020 af 10/12/2021.

ombudsmanden, at der i vurderingen af borgerens adfærd skal indgå, hvilket relation borgeren har til hjælpere.²⁸²

Principmeddelelsen udspringer fra følgende sager:

Sag 1: Omhandler et pengelån af en hjælper, hvor AST vurderede, at der ikke var grundlag for, at kommunen ophørte ordningen. AST lagde vægt på, at opførslen ikke tog højde for magtforholdet mellem arbejdsleder og hjælper. Episoden var et enkeltstående tilfælde. Borgeren var desuden ikke blevet vejledt om rollen som arbejdsleder og lånet var ikke foretaget under pres.

Sag 2: Der var tale om en borger, som ikke blev anset som egnet til rollen som arbejdsleder. Dette medførte, at borgeren fik afslag på tildelingen af BPA-ordningen. Med begrundelsen om, at hun havde haft et grimt sprog over for sine hjemmehjælpere. Afvisningen kan ikke træffes på baggrund af tidligere hændelser. Sagen blev hjemvist, fordi der ikke var nok oplysninger til at træffe beslutning om, om borgeren kunne fungere som arbejdsleder.²⁸³

I forhold til CRPD

I henhold til CRPD, er landene forpligtet til at sætte ind med passende foranstaltninger, som gør, at personerne kan opnå selvstændighed og være inkluderet i samfundet. I tilfældet, hvor det er adfærd grundet et handicap, som fører til, at en borger anses som uegnet som arbejdsleder, men at borgeren har et sammensat hjælpebehov, som ikke kan dækkes af servicelovens yderligere bestemmelser. Skal kommunalbestyrelsen finde et tilbud, hvor hjælpebehovet kan dækkes, så det er forenelig med CRPD. Det er derudover tænkeligt at kravet, der stilles til modtageren af BPA, kan anses for at være diskriminerende, hvis udelukkelsen af ordningen skyldes et handicap.²⁸⁴

4.3.5 - Ankestyrelsens principmeddelelse 66-16

Principafgørelsen fastslår reglerne om muligheden for at medbringe hjælpere efter BPA-ordningen på sygehuset. I den pågældende sag klagede en borger over afslag på at medbringe en ekstra hjælper på sygehuset. Her fandt AST, at borgere ikke kunne medbringe ekstra hjælpere på sygehuset, for at hjælpe med flytning af borgeren. Borgeren kunne kun medbringe en hjælper, fordi borgeren er bevilget en hjælper hele døgnet til BPA's formål, som er pleje, overvågning og ledsagelse.

²⁸² FOB 2022-3 – Krav ved frakendelse af en BPA-ordning.

²⁸³ KEN nr 10020 af 10/12/2021.

²⁸⁴ Jf. afsnit 4.1 – Komitéens udtalelse om personlig assistance.

Det fremgår af afgørelsen, at kommunen ikke er forpligtet til at yde hjælp i forhold til sektoransvarlighedsprincippet. Idet borgere med en nedsat funktionsevne, skal have mulighed for at benytte sig af andre offentlige ydelser på lige fod med andre samfundsborgere. Regionerne har en pligt til at have personale til rådighed, så behandlinger på sygehuset er tilgængelige for personer med et handicap. Det fremgår af afgørelsen, at kommunen kan fastsætte et serviceniveau, som gør det muligt at medbringe BPA hjælpere på sygehuset.

I AST's principafgørelse, er der kun taget stilling til serviceloven. AST kan ikke vurdere, om sygehuset vurderer et behov for ekstra personale i det konkrete tilfælde.²⁸⁵

Senere ændringer

Der har været fokus på problemerne vedrørende modtagelsen af BPA og sygehusene. Da sygehuspersonalet ikke har ressourcer eller viden til at kunne dække borgernes behov ved indlæggelse. Der har været udfordringer med, at BPA-modtagere bliver afvist, når de vil medbringe hjælpere på sygehuset, med begrundelsen om sektoransvarlighedsprincippet. Disse problematikker har ført til et behov for, at reglerne på området skal gøres klart, for at sikre at borgeren får den nødvendige hjælp.²⁸⁶ Der er indgået aftaler om, hvordan samarbejdet med borgere, der modtager BPA og sygehusene. Aftalerne er forskellige i regionerne, men aftalerne kan findes på regionernes hjemmesider.²⁸⁷

Der har været problemer med, at BPA-ordningen er blevet ophævet ved længerevarende indlæggelser på sygehuset. Disse problemer tyder på at være løst, ved at der er kommet krav om, at der skal foretages en konkret og individuel vurdering, om det er en god ide at opsigte hjælpere ved kortere eller længere indlæggelser, eller om det ikke er bedre at beholde det team af hjælpere, som borgeren har. Det fremgår, at der skabes en tryghed og kvalitet i ordningerne ved, at hjælpere kan være der i flere år. Derudover, er det muligt at sætte hjælpeordningen i bero, indtil borgeren udskrives, dette må ikke ske automatisk men efter et skøn.²⁸⁸

²⁸⁵ KEN nr 10015 af 14/10/2016.

²⁸⁶ Social- og Ældreministeriet: SKR nr 10282 af 04/10/2022.

²⁸⁷ KL: (2022). s. 9.

²⁸⁸ KL: (2022). s. 9.

I forhold til CRPD

I CRPD er der tale om begreberne universelt design og tilgængelighed, som betyder, at steder, ordninger, tilbud og produkter, skal kunne anvendes af alle ligeligt. Dette fører til et princip om, at hvis en offentlig sektor tilbyder en ydelse, skal ydelsen være tilgængelig for personer med en nedsat funktionsevne. Det betyder, at hjælpen ikke skal gives efter serviceloven, fordi hjælpen skal gives til en person med en nedsat funktionsevne, hvis hjælpen gives efter anden lovgivning. Sektoransvarlighedsprincippet i national ret er foreneligt med CRPD, da princippet er en gentagelse af, hvad der udledes af konventionen.²⁸⁹

4.3.6 - Ankestyrelsens principmeddelelse 96-16

Afgørelsen handler om muligheden for at bringe BPA til udlandet. Sagen drejer sig om en borger, der havde søgt om at få sin BPA-ordningen med til USA i seks måneder. Borgeren ville deltage i kurser og foredrag i USA. Han ville derefter holde foredrag om livet som handicappet i USA, når han kom hjem til Danmark igen.

Af afgørelsen fremgår det, at det er muligt at bibeholde noget hjælp tildelt efter serviceloven ved midlertidigt ophold i udlandet efter reglerne i udlandsbekendtgørelsen. Det er muligt at medbringe hjælp op til en måned i udlandet uden at ansøge kommunen om det, jf. udlandsbekendtgørelsens § 3, stk. 1. Ansøgning om at bibeholde hjælpen, ved over en måneds ophold i udlandet, afhænger af hjælpen, konkrete forhold ved omstændighederne og typen af hjælp.²⁹⁰

Af principafgørelsen fremgår det, at vurderingen beror på, om borgerens behov skal tilgodeses ved rejsen og om det er en rejse, andre ville tage på. I vurderingen om at medbringe hjælp, tager AST og kommunen udgangspunktet i, at det ikke anses almindeligt for danskere at tage til USA i seks måneder. Derfor var der enighed om, at BPA-ordningen ikke kunne medbringes.

Ved midlertidigt ophold, som ferie i udlandet, er det muligt at få dækket ekstra omkostninger i særlige situationer. Der blev fastslået, at borgere kun kan få dækket ekstra omkostninger til en årlig rejse af 14 dage, da det anses som normalt med kortvarige og midlertidige ophold. Det gælder også om ferien er kortere end 14 dage. Herunder må ekstra omkostninger ikke være forbundet med den valgte ferie.

²⁸⁹ Jf. afsnit 3.1.2 – Generelle principper og forpligtelser.

²⁹⁰ Udlandsbekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Ferie på tre uger, eller mere end en årlig ferie, anses ikke for at være almindeligt.²⁹¹ Udgangspunktet for vurderingen er således, hvad der anses for at være normalt for den gennemsnitlige dansker. Der er dermed tale om en skønsvurdering.

Kommunen kan ved vurdering af ekstra omkostninger, tage udgangspunkt i kommunens serviceniveau, men kommunen skal stadig forholde sig til, om der er tale om særlige grunde til at fravige fra serviceniveauet.

I forhold til CRPD

CRPD's princippet om, at alle personer med et handicap skal have de samme muligheder som personer uden et handicap. Det er uklart, hvad der menes med lige muligheder. Taget i betragtning af, at mennesker, som ikke er afhængige af hjælp, kan tage på ferie i længere tid end 14 dage eller tage til USA i 3 måneder. Det er uvist, hvad komitéen anser for at være lige muligheder, når det gælder ferie.

På nationalt plan vil det blive afklaret, hvordan lige muligheder skal forstås i forbindelse med BPA, udlandsophold og karriere. Der er blevet stillet et spørgsmål til beskæftigelsesudvalget om, at både beskæftigelsesloven og serviceloven ikke vil dække udgifter til personer med handicap, der rejser i forbindelse med arbejde. Sagen der fremhæves, omhandler en forsker i farmaci, som har muskelsvind. Hun ønsker at deltage i et forskerhold i udlandet. Den pågældende har fået tildelt BPA-ordningen, men kan ikke få dækket omkostninger til at få hjælpere med på rejsen. Et spørgsmål der opstår er, om personer med handicap ikke bør have de samme muligheder som andre, når det handler om karriere og erhverv.²⁹² Spørgsmålet forventes at blive besvaret af beskæftigelsesminister i starten af juni 2023.²⁹³

4.4 - Udtalelser og undersøgelser

Det er relevant at undersøge andet materiale på området for at kunne beskrive retstilstanden for BPA og CRPD.

²⁹¹ Servicelovens § 2. Karnov note 4. (Besøgt d. 02.03.2023).

²⁹² Folketinget: (2022). *Anmodning om foretræde fra Muskelsvindfonden om manglende mulighed for at rejse i arbejdsmæssig sammenhæng for mennesker med handicap*. (besøgt d. 08-05-2023).

²⁹³ Folketinget: (2023). *Foreløbigt svar på spørgsmål 185*. (besøgt d. 08-05-2023).

4.4.1 - Ankestyrelsen og CRPD

I gennemgangen af de ovenstående principmeddelelser, kan det konkluderes, at CRPD ikke bliver anvendt i nogle af principmeddelelserne om BPA. I nedenstående afklares, hvorvidt AST overhovedet anvender konventionen. Der søges på ordet handicapkonvention ved brug af AST's søgefunktion vedrørende principmeddelelser, hvilket frembragte seks resultater, hvor kun en af principmeddelelserne er gældende.²⁹⁴

Der er ikke en eneste af principmeddelelserne, hvor det er AST, der henviser til CRPD. Årsagen til dette kan være, at AST har en fortolkning af, at hvis de handler i overensstemmelse med dansk lovgivning, så overholder de CRPD, da der er blevet konstateret normharmonie.²⁹⁵

Rigsrevisionen har afgivet et notat, hvor de angiver, at de *ikke forventede særskilt at vurdere, om forvaltningen lever op til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, da et brud på handicapkonventionen også vil være et brud på de danske regler på området.*²⁹⁶ Dette er dog modstridende til instruktionsreglen, hvor offentlige myndigheder, som kommuner og AST har en folkeretlige forpligtelse til at fortolke i overensstemmelse med CRPD.²⁹⁷

AST har nævnt CRPD i en artikel om kompensationsprincippet. Her skriver de, at CRPD indeholder principperne om kompensation og lighed.²⁹⁸

Kirsten Ketscher pointerer, at hun mener, at brug af CRPD i AST's fortolkninger af sociale bestemmelser, vil føre til, at kommunerne vil sikre, at de handler i overensstemmelse med konventionen. Det vil således kunne fremme rettighederne for handicappede ved en mere aktiv brug af CRPD på handicapområdet.²⁹⁹

Birgitte Kofod Olsen fremhæver, at personer med handicap har krav på de rettigheder som CRPD giver dem, og dermed forpligter de offentlige myndigheder sig til at håndhæve disse rettigheder. Hun

²⁹⁴ AST: *Søg efter principmeddelelser*. (besøgt d. 14-04-2023).

²⁹⁵ Jf. afsnit 1.5 – FN's Handicapkonventions retsstilling i dansk ret.

²⁹⁶ Folketinget statsrevisorerne: (2022). *Forvaltningen af handicapområdet*, s. 2.

²⁹⁷ Jf. afsnit 1.5 – FN's Handicapkonventions retsstilling i dansk ret.

²⁹⁸ AST: *Artikel: Kompensationsprincippet skal inddrages i vurderingen af hjælp til borgere efter serviceloven*. (besøgt d. 12-05-2023).

²⁹⁹ Ketscher, K. (2014). s. 188.

forklarer, at det er vigtigt, at de offentlige medarbejdere, som arbejder på handicapområdet, er indforstået med det syn, som CRPD har på personer med nedsat funktionsevne. Herunder, at de forstår de grundlæggende principper, begreber og forpligtelser, som blandt andet inklusionsbegrebet.³⁰⁰

4.4.2 - Ankestyrelsens undersøgelse af borgerstyret personlig assistance

I det kommende afsnit vil AST's undersøgelse fra 2019 blive gennemgået. Der er taget højde for nyere lovændringer. Formålet med inddragelsen af undersøgelsen er at give et billede af BPA's anvendelse i praksis.

Indledende

Der vil kun være fokus på undersøgelserne vedrørende BPA. Dette medfører, at kontant tilskud ikke vil blive behandlet, trods undersøgelsen drejer sig om begge hjælpeordninger. I AST's praksisundersøgelse fra 2019 er der gennemgået 36 sager, som omhandler BPA, hvor der ikke er klaget over afgørelsen til AST. Sagerne kommer fra 13 forskellige kommuner.³⁰¹

Et af formålene med undersøgelsen er at vurdere, om tildelingen af BPA-ordningen sker i overensstemmelse med lovgivningen. Der kigges på afvisnings-, udmåling- og bevillingssager.³⁰² De 36 sager er fordelt således, at ni af dem handler om bevilling. Otte handler om afslag, som drejer sig om, at hjælpen kan ske efter anden lovgivning eller, at borgeren ikke kan fungere som arbejdsleder. De resterende 19 sager handler om udmålingen.³⁰³

Generelt

I 2017 modtog AST 185 klagesager om servicelovens § 96. Ud af de 185 sager, var 105 af afgørelserne i orden. I de resterende sager, var der 53 sager, som blev hjemvist, 14 af sagerne blev ændret eller ophævet. 13 sager blev afvist eller henvist. Afvist eller henvist kan betyde, at borgeren har klaget for sent, at borgeren har trukket klagen tilbage eller AST ikke har kompetencen til at behandle klagen.³⁰⁴

³⁰⁰ Rasmussen, N., m.fl. (2013). s. 149-151.

³⁰¹ AST: (2019). *Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance*, s. 8.

³⁰² AST: (2019). s. 5-6.

³⁰³ AST: (2019). s. 9.

³⁰⁴ AST: (2019). s. 5.

Der henvises i undersøgelsen til, at kommunen har tildelt BPA-ordningen med tidsbegrænsning. AST gør det klart, at kommunerne ikke kan tidsbegrænse BPA til, for eksempel, kun at gælde i tre måneder. Dette er ikke i overensstemmelse med reglerne. Derudover er der ikke hjemmel til at tidsbegrænse ordningen.³⁰⁵

Formål

Det fremgår af undersøgelsen, at kommunerne generelt er gode til at anvende BPA til det, der var hensigten med ordningen.³⁰⁶ Det viser sig dog, at der i fem ud af de 36 sager, ikke bliver taget hensyn til formålet med BPA. Der tages ikke hensyn til, at ordningen skal være fleksibel, samt at ordningen skal tilrettelægges efter borgerens vilje. Det fremgår, at det typisk sker ved, at der mangler oplysninger i sagen om borgerens vilje.³⁰⁷ Undersøgelsen viser, at ordningen, i nogle tilfælde, ikke giver den nødvendige fleksibilitet, der mangler for eksempel muligheden for ekstra timer eller afsat for lidt timer ved udmålingen. Dog er der oplyst, at i 35 sager har borgeren den ønskede fleksible ordning. AST har hertil følgende råd til kommunerne, at de skal være (...) *opmærksom på formålet med bevillingen og sørg for at have fokus på Ankestyrelsens principsaftagelser.*³⁰⁸

Kompensation

Det er usikkert, om borgeren er blevet kompenseret for personens funktionsnedsættelse, da der mangler en begrundelse for nedsættelsen og fastsættelsen af timetal. Ifølge undersøgelsen er der ofte problemer med, at kommunerne ikke kan dokumentere, at hjælpen kan gives efter andre bestemmelser.³⁰⁹ Når kommunerne giver hjælp efter andre bestemmelser, undersøger de ikke, om borgerens samlede hjælpebehov bliver dækket inden og uden for hjemmet. Borgeren får således ikke sine behov eller ønsker dækket af den bevilgede hjælp. I fire sager har kommunen ikke givet den nødvendige hjælp til borgere, da de har afvist ansøgninger om at tildele BPA. Desuden fremgår det, at kommunen i en af sagerne kun har lagt vægt på økonomiske hensyn.

Udmålingen

Der er to sager, der handler om nedsættelse af BPA-ordningen. Ni af sagerne handler om at borgeren ønsker at få tilkendt yderligere timer. Her vil AST have hjemvist to af sagerne, da der mangler

³⁰⁵ AST: (2019). s. 31.

³⁰⁶ AST: (2019). s. 16-17.

³⁰⁷ AST: (2019). s. 28-30.

³⁰⁸ AST: (2019). s. 22.

³⁰⁹ AST: (2019). s. 9-11 og 42.

begrundelse for, hvorfor BPA-ordningen ikke kan forøges, hvis der var klaget videre til AST.³¹⁰ De to sager er ikke i overensstemmelse med lovgivningen. Det skyldes, at der mangler oplysninger i sagen, som begrundet udmålingen, herunder er der ikke nok fleksibilitet i ordningen og manglende inddragelse af borgere.³¹¹

AST gør opmærksom på, at kommunerne i forbindelse med udmålingen skal sikre, at der sker den nødvendige fleksibilitet af BPA-ordningen. Der mangler at blive sat timer af til ledsagelse og overvågning, så det sikres, at borgerens hjælpebehov bliver dækket både inden og uden for hjemmet. Derudover skal begrundelsen for udmålingen være mere fyldestgørende, da syv ud af 20 sager har en mangelfuld begrundelse. Desuden skal kommunerne have fokus på, at der bliver foretaget den nødvendige helhedsvurdering, for at kunne lave udmålingen korrekt.³¹²

Arbejdsleder

Det fremgår, at to af sagerne er blevet afvist med begrundelsen om, at borgeren ikke kan fungere som arbejdsleder. Der er i vurderingen lagt vægt på de kognitive vanskeligheder, som borgerne havde i begge sager. AST er enig i vurderingen af afvisningen af BPA-ordningen. Pårørende til en af borgerne, der har fået afslag, oplyser at de ikke kan finde den rigtige støtte. AST kan ikke ud fra sagen se, om kommunen tager stilling til at bevilge anden hjælp. Et løsningsforslag fra AST er her plejehjem. Der er også en anden sag, hvor borgeren ikke ønsker at være arbejdsleder, da opgaverne i funktionen er uoverskuelige for borgeren.³¹³

Konkret og individuel vurdering

Ud fra undersøgelsen kan det ikke fastslås, om der er foretaget en konkret og individuel vurdering, som der kræves, når der sker tildeling af ydelser efter BPA. Grunden til, at dette ikke kan bevise, er fordi der mangler dokumenter fra kommunen, for at kunne vurdere det.³¹⁴ Der kan dog fastslås, at der i fire af sagerne ikke er foretaget den påkrævede vurdering. Der mangler afgørende oplysninger, herunder en faglig vurdering af de udfordringer, som borgeren står med. Især ved de skønsmæssige

³¹⁰ AST: (2019). s. 17, 43 og 54.

³¹¹ AST: (2019). s. 55 og 65.

³¹² AST: (2019). s. 11, 45, 57 og 67-71.

³¹³ AST: (2019). s. 38-39.

³¹⁴ AST: (2019). s. 9-11.

udmålinger, mangler der en forklaring. AST gør opmærksom på, at kommunerne skal have fokus på at foretage en konkret og individuel vurdering ved udmålingen af hjælpen.³¹⁵

Helhedsvurderingen

I fire ud af otte sager om afvisning, har kommunen ikke foretaget den nødvendige helhedsvurdering, når de tildeler anden hjælp efter serviceloven. Der er fremhævet et eksempel, hvor en borger har givet udtryk for, at han ikke kan modtage hjælpen. Borgeren har ikke mulighed for at skemalægge hans aktiviteter i forhold til en ledsagerordning, da hans energiniveau er skiftende.³¹⁶

I undersøgelsen omtales det, at der mangler en helhedsvurdering i udmålingssagerne. I tre sagerne har borgere ikke fået dækket deres hjælpebehov, da der ikke er taget højde for alle de forskellige hjælpeopgaver, som borgerne har.³¹⁷ AST råder derfor kommunerne til, at de skal undersøge alle tænkelige muligheder for hjælp.³¹⁸

Inddragelse af borgeren

I undersøgelsen fremgår det, at kommunerne har problemer med at inddrage borgerne i sagsbehandlingen, herunder at de ikke tager højde for borgeres indsigelser ved tildelingen.³¹⁹ Der mangler oplysninger om, hvordan kommunen forholder sig til borgerens oplysninger. Såfremt kommunen forholder sig til borgerens oplysninger, vil det medføre et mere fyldestgørende oplysningsgrundlag. I tre sager forholder kommunen sig ikke til borgerens oplysninger. Disse sager vil have været hjemvist, hvis de var blevet klaget over, da kommunen ikke undersøger væsentlige oplysninger for at afklare, om der er behov for yderligere hjælp.³²⁰

Officialprincippet

I fire sager mangler der de nødvendige oplysninger, som er afgørende for afgørelsen. Der er manglende oplysninger om borgeres indsigelser, herunder undersøgelser af borgeres hjælpebehov og mangel på faglige oplysninger.³²¹ Der mangler oplysninger for at kunne udmåle ordningerne, så der

³¹⁵ AST: (2019). s. 86 og 88-89.

³¹⁶ AST: (2019). s. 41-42.

³¹⁷ AST: (2019). s. 69-71.

³¹⁸ AST: (2019). s. 22.

³¹⁹ AST: (2019). s. 9-11.

³²⁰ AST: (2019). s. 19, 22 og 82.

³²¹ AST: (2019). s. 75, 78 og 81.

ikke er grundlag for det skøn, som kommunen har foretaget.³²² Er sagerne ikke tilstrækkeligt oplyst, vil det kunne føre til ugyldighed. I tilfælde hvor der mangler afgørende oplysninger til at træffe afgørelse, vil AST hjemvise eller ophæve afgørelsen. AST gør opmærksom på, at kommunerne skal have fokus på oplysningsgrundlaget. Derunder, at de skal indhente de nødvendige oplysninger igennem fagpersoner og ved observationer i hjemmet, som kan underbygge deres vurdering af borgerens hjælpebehov.³²³

Forvaltningsretlige problemstillinger

Partshøringsreglerne er ikke opfyldt i fem sager. I de sager, er oplysningsgrundlaget ikke tilstrækkeligt.³²⁴ AST skriver blandt andet *Vær opmærksom på, om det er relevant at partshøre og indhente oplysninger fra borgeren, når kommunen er i tvivl, om partshøring er til ugunst for borgeren.*³²⁵

I otte sager, er kravene til begrundelse ifølge forvaltningsloven ikke opfyldt. Der mangler begrundelse for udmålingen af timetal. De har ikke forholdt sig til borgernes oplysninger, og der er ikke de tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om der er sket kompensation for funktionsnedsættelsen. AST anfører, at kommunerne skal være bedre til at henvise til de konkrete forhold, som afgørelsen er begrundet på.³²⁶

4.4.3 - Folketinget

Orientering om en række forhold vedr. hjælperordningerne efter servicelovens §§ 95 og 96

På baggrund af en forespørgselsdebat i Folketinget, blev det anset som nødvendigt at få præciseret nogle konkrete forhold ved BPA. Vedtagelsen af præcisering fremgår af orienteringsskrivelsen, som henvender sig til de kommunalbestyrelser og regionsrådet, som arbejder med ordningerne. Af skrivelsen er der anført, at der er et behov til at beskytte hjælperordningerne, da ordninger er til for at sikre at personer med handicap, får mulighed for at opnå et selvstændigt liv.³²⁷

³²² AST: (2019). s. 83-85.

³²³ AST: (2019). s. 22, 75 og 89.

³²⁴ AST: (2019). s. 77 og 84-85.

³²⁵ AST: (2019). s. 89.

³²⁶ AST: (2019). s. 76, 83-84 og 89.

³²⁷ Social- og Ældreministeriet: SKR nr 10282 af 04/10/2022.

I orienteringsskrivelsen er der fremhævet, at der er sket et fald i tildelingen af BPA og kontant tilskud, selvom der ikke er sket en ændring af målgruppen lovmæssigt. Der står, at det virker for nogle borgere, at det er blevet svært at få tildelt ordningerne. Efter forespørgselsdebatten er det nødvendigt at gennemgå betingelserne for tildelingen af ordningerne.³²⁸ Dette kan tyde på, at der er problemer med at anvende reglerne for målgruppen for BPA.

Ministersvar

Ministersvar inddrages, da det vurderes at give et billede af, hvilke usikkerheder, der er med anvendelsen af BPA-reglerne.

Spørgsmål nr. 20

Der blev spurgt om ministeren kunne redegøre for, at en kommune kan nægte en borger BPA-ordningen, med begrundelsen om, at pågældende er ordblind, og derfor uegnet som arbejdsgiver, selvom arbejdsgiveransvaret ville blive overført til en virksomhed eller forening.

Svaret: Ordblindhed kan ikke alene føre til, at borgere bliver vurderet uegnet som arbejdsgiver, men borgere skal kunne påtage sig ansvar som arbejdsleder, da ansvaret ikke kan overføres til andre.³²⁹

Spørgsmål nr. 18

Spørgsmålet omhandlede, om det er en forudsætning, at modtageren af BPA skal kunne bestå en neurologisk og psykologisk test for at kunne få tilkendt ordningen.

Svaret: Der er ingen lovkrav om, at modtageren af ordningen, skal bestå en test. Det er dog op til de enkelte kommuner at vurdere, om ansøger opfylder arbejdslederkravet. Det blev fremhævet i svaret, at ordningen ikke udelukker bestemte former for funktionsnedsættelse, da vurderingen skal ske efter en konkret og individuel vurderingen.³³⁰

³²⁸ Social- og Ældreministeriet: SKR nr 10282 af 04/10/2022.

³²⁹ Folketinget: (2023). *Socialudvalget (SOU) Alm. del Spørgsmål 20*. (besøgt d. 11-05-2023).

³³⁰ Folketinget: (2023). *Socialudvalget (SOU) Alm. del Spørgsmål 18*. (besøgt d. 11-05-2023).

4.3.4 - Komitéen

Den seneste rapport er fra 2020, hvor komitéen fremhæver, at det ikke har været muligt at få data om BPA til at kunne lave statistikker vedrørende økonomiske forhold.³³¹ Der står i rapporten, at der er kommet flere støttemuligheder, som giver personer med handicap mulighed for at opretholde et selvstændigt liv.³³² I henhold til artikel 19 i CRPD er et af elementerne, at personer med et handicap skal have ret til selv at vælge, hvor de skal bo og med hvem. Det er angivet i rapporten, at langt de fleste personer med handicap bor i almindelige boliger.³³³ Dette er en forbedring siden komitéens afsluttende bemærkninger til Danmark i første rapport fra 2014.

I 2014 udgav komitéen som deres afsluttende bemærkninger³³⁴ til den første rapport, at der var bekymring over, at der blev foretaget institutionsbyggeri i Danmark, da dette strider imod opfyldelsen af CRPD's artikel 19.³³⁵ Komitéen anbefalede at ændre den sociale lovgivning, så det sikrer, at personer med et handicap frit kan vælge, hvor de bor, samt kan modtage den nødvendige hjælp til at kunne leve selvstændigt.³³⁶ Derudover fremgår det, at komitéen rådede Danmark til at inkorporere CRPD, hvilket vil gøre anvendelse af konventionen lettere for domstolene og myndighederne.³³⁷ Birgitte Kofod Olsen adresserer et problem om, at borgere med et handicap ofte bliver henvist til et bosted, hvor der er mindre chance for at have et selvstændigt liv og blive en del af samfundet.³³⁸

4.3.5 - Forslag om inkorporation af CRPD

Det har været omdiskuteret flere gange om CRPD skal inkorporeres i national ret. Den seneste gang var i 2021, hvor Radikale Venstre kom med et forslag, som lød på en fuld inkorporering af CRPD. Der er i forslaget fremhævet følgende grunde til, hvorfor det er nødvendigt med en inkorporering af konventionen. Det er for at styrke rettighederne for personer med et handicap, ved at tydeliggøre muligheden for at påberåbe sig rettighederne som, blandt andet, retten til selvstændighed, ved domstolen. Derudover blev det fremlagt, at inkorporering kunne medføre en dækning af mulige huller

³³¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2020). *Combined second and third periodic reports submitted by under article 35 of the Convention, due in 2020*. United Nations. Afsnit 307.

³³² Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2020). Afsnit 393.

³³³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2020). Afsnit 161.

³³⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2014). *Concluding observations on the initial report of Denmark*. United Nations.

%2F1&Lang=en

³³⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2014). s. 6, afsnit 42.

³³⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2014). s. 6, afsnit 43.

³³⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2014). s. 2, afsnit 12.

³³⁸ Rasmussen, N., & Olsen. B. K. (2013). s. 155-158

i det danske retssystem, hvor borgere med funktionsnedsættelse ikke er beskyttet tilstrækkeligt. En inkorporation vil også sende et godt signal om Danmark. Ligesom det har gjort for lande som Frankrig og Tyskland, som har inkorporeret CRPD. Et yderligere argument lyder på, at det vil styrke den internationale forpligtelse i kampen om at sikre, at personer med et handicap har ret til et selvstændigt liv.³³⁹

Forslaget blev afvist med bemærkninger om, at der stadig er mulighed for at påberåbe sig CRPD uden en inkorporering. En anden bemærkning var, at konventionen har vage og upræcise bestemmelser. Hertil blev det forklaret, at man på nationalt plan kan sikre en bedre retssikkerhed, da Folketinget har et mere helhedsorienteret syn på handicapområdet i Danmark.³⁴⁰

Vælger Danmark at inkorporere CRPD, betyder det, at konventionen bliver en del af de nationale lovgivninger ved bindende retsfor skrifter.³⁴¹ En inkorporeret CRPD gør, at konventionen får samme status som EMRK. EMRK viser i praksis, at den har højere retskildeværdi ved, at der ikke bliver udstedt love, som strider imod EMRK. Peter Blume vurderer, konventionen til at være et sted mellem grundloven og andre nationale love.³⁴²

En inkorporering af CRPD, kan føre til en bedre retsbeskyttelse af borgere med handicap og dermed markere muligheden for at påberåbe sig rettighederne.³⁴³ Det vil skabe et direkte hjemmelsgrundlag for domstolene og myndighederne.³⁴⁴ Det er tydeligt, at en inkorporeret konvention har bedre gennemslagskraft i dansk ret frem for konventioner, der ikke er inkorporeret.³⁴⁵

4.5 - Delkonklusion

CRPD's artikel 19 harmonerer med reglerne om BPA, da ordningen skaber mulighed for en selvstændig tilværelse og inklusion i samfundet. Ifølge ovenstående vurderes det, at kravet om arbejdsleder indebærer en praktisk og personlig del. Modtageren af BPA skal være i stand til at udføre praktiske opgaver, som blandt andet at afholde personalemøder. Derudover skal modtageren have en

³³⁹ Beslutningsforslag nr. B 238 – Folketinget 2020-21.

³⁴⁰ Betænkning afgivet af Social- og Ældreudvalget den 27. maj 2021 til beslutningsforslag nr. B 238.

³⁴¹ Justitsministeriet: (2014). s. 33-34.

³⁴² Blume, P. (2020). s. 273.

³⁴³ Justitsministeriet: (2014). s. 2 og 4.

³⁴⁴ Justitsministeriet: (2014) s. 8.

³⁴⁵ Rytter, E. J. (2021). s. 61.

adfærd, som er foreneligt med rollen som arbejdsleder. Kan en borger grundet sit handicap ikke opfylde kravet, kan dette være i strid med CRPD's ligebehandlingsprincip. Medmindre der findes et alternativ, som giver borgere, der ikke opfylder kravet, de samme muligheder. Derudover kan kravet også være diskriminerende i henhold til CRPD, hvis det viser sig, at kravet udelukker personer med et bestemt handicap uden, at der er objektive eller rimeligt begrundede årsager til dette.

På baggrund af ovenstående undersøgelser, kan det konkluderes, at der begås sagsbehandlingsfejl i forbindelse med BPA. Disse fejl består blandt andet af ulovlige tidsbegrænsede ordninger og manglende overholdelse af forvaltningsretlige regler. Om CRPD harmonerer med retstilstanden af BPA afhænger af, om hensynene i BPA og om lovgivning efterleves i praksis. En af de større problemer er, at kommunerne ikke kan redegøre for, hvorfor de nedsætter hjælpen. AST råder kommunerne til at bruge udtalelser fra fagpersoner og brug af observationer til at belyse sagerne tilstrækkeligt.

Det ovenstående viser, at der ikke er en aktiv brug af CRPD i dansk praksis. I hvert fald ikke ud fra det materiale, som er offentligt tilgængelig. Hertil vurderes det, at en inkorporering af konventionen sandsynligvis vil medføre en større gennemslagskraft af rettighederne, da konventionen i så fald vil anses på lige fod med andre danske love.

Kapitel 5 – Konklusion

Formålet med denne afhandling er at afklare om servicelovens § 96 om BPA harmonerer med CRPD's artikel 19. I bestræbelserne på at besvare problemformuleringen anvendes den retsdogmatiske metode, som har til formål at beskrive gældende ret. Der er i fremstillingen blevet inddraget fortolkningsmateriale, som ikke er retlige bindende for Danmark.

Det konkluderes, at reglerne om BPA er i overensstemmelse med CRPD's artikel 19, da ordningen medfører, at personer med handicap kan opnå en selvstændig tilværelse og blive inkluderet i samfundet. Der ses imidlertid en indikation på, at kravet om, at tilskudsmodtageren skal være i stand til at agere arbejdsleder, kan være i strid med bestemmelsen. Idet den udelukker personer, som grundet et handicap vurderes uegnet til at påtage sig arbejdslederrollen. Dette er ikke foreneligt med artikel 19, medmindre der findes alternativer, som sikrer retten til selvstændighed og inklusion i samfundet. Det er ikke et krav, at dette sikres gennem personlig assistance. Dog må alternativet ikke være betinget af en bestemt boligform, da dette vil være i konflikt med bestemmelsen.

Opfyldelsen af CRPD's artikel 19 er betinget af de grundlæggende principper, som følger af konventionen. Det er tænkeligt, at kriteriet om arbejdsleder også er uforeneligt med CRPD's ligebehandlingsprincip, da kravet kan føre til, at personer med et psykisk handicap ikke kan opnå de samme muligheder som andre. Ud fra analysen vurderes der at være en overensstemmelse med specialets formodning om, at ordningens målgruppe er personer med et fysisk handicap, til trods for, at det fremgår af vejledningen til BPA, at *der er ikke fastsat begrænsninger for, hvilke former for funktionsnedsættelser (...)*³⁴⁶, der er omfattet af ordningen. Dette giver en indikation på, at kravet kan være diskriminerende, idet det udelukker personer med et bestemt handicap.

Det er problematisk, hvis der forekommer tilfælde, hvor en person har et omfattende hjælpebehov, som ikke kan dækkes af servicelovens yderligere bestemmelser, men hvor kriteriet om arbejdsleder ikke kan opfyldes. Dette sætter spørgsmålstegn ved, hvordan kompensationsprincippet overholdes og hvorvidt dette overholder CRPD's artikel 19. Denne problematik har specialet ikke adresseret, da der kun tages stilling til BPA.

³⁴⁶ VEJ 2017-12-12 nr 10325, 21. pkt.

Af ovenstående analyse af retstilstanden for BPA, konkluderes det, at der kan ske sagsbehandlingsfejl i forbindelse med anvendelsen af reglerne, der potentielt kan påvirke afgørelser, hvorved disse ikke overholder lovgivningen eller CRPD's artikel 19, da ordningen bliver ufleksibel, og der sker en utilstrækkelig dækning af støttebehovet. Analysen viser, at der mangler begrundelse for nedsættelse og fastsættelse af timetal i ordningen. Den manglende begrundelse medvirker til, at der bliver foretaget observationer for at kunne dokumentere hjælpebehovet.

Med afsæt i analysen konkluderes det, at der er problemer med skønsvurderingen af BPA's målgruppe og ordningen. Eftersom der er udfordringer med at fastsætte, hvad det indebærer, at personer med en funktionsnedsættelse skal kompenseres (...) *i videst muligt omfang*.³⁴⁷ Dertil, hvad der anses som værende et normalt liv med lige muligheder.

Det vurderes problematisk, at offentlige myndigheder har en folkeretlig forpligtelse i henhold til fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen om at overholde CRPD, mens analysen har indikeret, at kommunerne og AST ikke aktivt inddrager konventionen i deres afgørelser. Dette er udledt af materiale, som er offentligt tilgængeligt. Det formodes, at offentlige myndigheder herved vurderer, at den danske lovgivning lever op til artikel 19. Dette anses for at være et problem, idet CRPD vurderes at være en del af retsgrundlaget for offentlige myndigheder, der arbejder inden for handicapområdet. Den manglende brug skaber tvivl ved, hvilken virkning konventionen har i dansk ret. Inkorporeres konventionen i Danmark, formodes dette at skabe et aktivt brug af artiklen, da den vil blive direkte anvendelig i dansk ret. Dette kan medvirke til at styrke personer med handicaps rettigheder. En inkorporering vil ligeledes sikre, at en bestemmelse i CRPD, som er i konflikt med en national klar regel, ikke vil blive tilsidesat af de danske domstole.

³⁴⁷ Ankestyrelsens principafgørelse 3-19.

Kapitel 6 – Perspektivering

Dette afsluttende kapitel præsenterer en perspektivering til observationer, som bliver foretaget i forbindelse med sagsbehandlingen af BPA. I kapitlet bruges AST's undersøgelse af kommunernes brug af observationer til at belyse emnet. Hertil inddrages artiklen *Kommunernes anvendelse af observationer i sociale sager*³⁴⁸ af Søren Blæsbjerg.

Tildelingen af BPA i servicelovens § 96 skal ske ud fra en konkret og individuel vurdering, jf. SEL § 1, stk. 3.³⁴⁹ Her er det afgørende at få fastsat den enkeltes hjælpebehov. Kommunalbestyrelsen har til ansvar at belyse sagen tilstrækkeligt, så der træffes en afgørelse på det korrekte grundlag, jf. officialprincippet. Der foretages en konkret vurdering om, hvordan sagen skal belyses. Kommunalbestyrelsen må anvende observationer, når der ikke kan skaffes tilstrækkelige oplysninger på anden vis i henhold til officialprincippet.³⁵⁰ Der er regler, der regulerer begrænsning af, hvordan en sag skal oplyses. Det kan blandt ses i persondataforordningens artikel 5, stk. 1, litra c, her omtales det, at de personoplysninger, som indhentes, skal *være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål (...)*³⁵¹ Der skal således kun indhentes de oplysninger, som er nødvendige for at belyse sagen. Sagsoplysningerne skal være saglige og proportionale.³⁵² Der også begrænsning i form af menneskerettigheder.³⁵³ Af EMRK's artikel 8, følger det, at mennesker har ret til respekt for privatliv og familieliv. Ingen offentlig myndighed kan foretage indgreb i dette, medmindre der er lovhjemmel, og det er *nødvendigt for i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.*³⁵⁴ Dette er et supplement til grundlovens § 72, om at boligen er ukrænkelig, medmindre der ligger stærke grunde, som er samfundsrelateret.

Der har været flere indlæg på DR, som handler om observationer. Det kan blandt andet ses i artiklen, som har overskriften *Gymnasieelev blev overvåget i fjorten nætter: Minister vil undersøge*

³⁴⁸ Blæsbjerg, S. (2021). *Kommunernes anvendelse af observationer i sociale sager*. Socialrådgiveren 06/21, s. 28-29.

³⁴⁹ Jf. afsnit 2.1.1 – Formålet med BPA.

³⁵⁰ Blæsbjerg, S. (2021). s. 28-29.

³⁵¹ Parlamentets og Rådets forordning 2016/679 - Persondataforordningen.

³⁵² Bønsing, S. (2018). s. 150.

³⁵³ Blæsbjerg S., Hartoft, H., Klausen, J. & Schultz, T. (2023). *Retssikkerhedsloven: Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område med kommentarer*. (1. udg.). Djøf Forlag. s. 241.

³⁵⁴ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, stk. 1 og 2.

*observationer af folk med handicap - Kommuner kritiseres af eksperter for at krænke privatlivet og ulovligt overvåge handicappede.*³⁵⁵ Der er således set et behov for en undersøgelse af observationerne.

Social- og Ældreministeriet har bedt AST om at foretage en undersøgelse om kommunernes brug af observationer.³⁵⁶ Undersøgelsen er lavet ud fra et spørgeskema, som er besvaret af 90 kommuner. Hertil er der foretaget et interview af fire kommuner rundt i Danmark. Der indgår 134 sager i undersøgelsen, og der er anvendt observationer i 60 af dem.³⁵⁷

Ifølge undersøgelsen fremgår det, at 49 ud af de 90 kommuner anvender observationer. Der er således 41 kommuner, som ikke anvender observationer. Kommunerne forklarer, at de kan oplyse sagen på en anden måde. Det er for eksempel ved samtaler og udtalelser fra læger. Kommunerne anfører, at observationer kan blive relevante ved uenighed om hjælpebehovet mellem borgeren og kommunen.³⁵⁸

AST's undersøgelse viser, at 71 % af observationerne i undersøgelsen, er sket i forbindelse med servicelovens § 96. Her er 98 % af observationerne foregået i pågældendes eget hjem.³⁵⁹

I artiklen fremgår der en sag fra Aarhus Kommune, som omhandler, at kommunen havde ændret en borgers hjælp fra en hjælperordning med en fast hjælper til en ledsagerordning med hjemmehjælp. Her anfører Søren Blæsbjerg, at når AST's hjemviser en sag med den begrundelse, at der ikke var nok oplysninger til, at hjælpebehovet kan erstattes af anden hjælp efter loven, burde kommunen reflektere over, om det er fordi, at borgeren havde fået tildelt den korrekte hjælp til at starte med. Dette gælder især de sager, hvor der ligger mange oplysninger på sagen i forvejen.³⁶⁰

AST har gennemgået alle de sager, som de har hjemvist i forhold til servicelovens §§ 95 og 96 i første halvår i 2020. Her anfører AST, at de ikke har bedt kommunerne om at lave observationer i nogle af de hjemviste sager.³⁶¹ Af artiklen fremgår det, at kommunerne mener, at AST ofte hjemviser sager på grund af manglende oplysninger. Dette er årsagen til omfanget af observationer. Kommunerne

³⁵⁵ DR: Artikel af Rysgaard, K. K., & Heilskov, N. A. (2021). *Gymnasieelev blev overvåget i fjorten nætter: Minister vil undersøge observationer af folk med handicap*. (besøgt d. 28-04-2023).

³⁵⁶ AST: (2022). s. 11

³⁵⁷ AST: (2022). s. 4-5.

³⁵⁸ AST: (2022). s. 8.

³⁵⁹ AST: (2022). s. 6, 16 og 25.

³⁶⁰ Blæsbjerg, S. (2021). s. 28-29.

³⁶¹ AST: (2022). s. 6.

oplyser derfor, at det er AST, som bærer ansvaret for, at der bliver foretaget observationer.³⁶² Ifølge AST's undersøgelse af BPA og kontant tilskud, som er behandlet i kapitel 4, gør AST kommunerne opmærksom på, at oplysningsgrundlaget ikke er tilstrækkeligt. AST råder kommunerne til at indhente de nødvendige oplysninger igennem fagpersoner og observationer i borgernes hjem, for at kunne fastsætte hjælpebehovet.³⁶³

Der er således ikke enighed om, hvem og hvad der er årsagerne til, at der er behov for observationer i det omfang. Derudover er det bemærkelsesværdigt, at der i 41 kommuner ikke er behov for, at der foretages observationer. Dette indikerer, at kommunens tilgang til observationer afviger fra hinanden.

Det fremgår af undersøgelsen, at brugen af observationer, som udgangspunkt, ikke er i strid med EMRK eller CRPD.³⁶⁴ DR har undersøgt, at der er foretaget observationer, som er fra få timer til flere uger. Dette anses for at være i strid med grundlæggende rettigheder og regler.³⁶⁵ Ud af 56 sager var der 11 sager i AST's undersøgelse, hvor observationen varede mere end 24 timer. Her var de længste observationer på henholdsvis fem, syv og 24 døgn.³⁶⁶

CRPD's artikel 22 omtaler, at der skal være respekt for privatliv. Hertil står der således, at *Ingen person med handicap må uanset bopæl eller boform udsættes for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privatliv eller familieliv, sit hjem (...)*³⁶⁷. Det giver mennesker med handicap muligheden for at påberåbe sig retten til privatliv, som er en af de grundlæggende menneskerettigheder.³⁶⁸

Komitéen har også haft fokus på overvågning i forbindelse med BPA-sager. Dette har ført til, at Danmark i deres rapport til komitéen har angivet, at Social- og indenrigsministeren (Nu kaldt Social- og Ældreministeriet) har sagt ja til, at de vil genoverveje reglerne for kommunalbestyrelsens vurdering om tildeling af hjælp efter serviceloven, nærmere beskrevet tildelingen af BPA-ordningen.³⁶⁹ Det ovenstående udspringer sig af komitéens liste med emner fra 2019, under punkt 16, hvor der står (...) *especially in the area of home-based supervision, which, according to information*

³⁶² Blæsbjerg, S. (2021). s. 28-29.

³⁶³ AST: (2019). s. 22 og 89.

³⁶⁴ AST: (2022). s. 6, 16 og 25.

³⁶⁵ Blæsbjerg, S. (2021). s. 28-29.

³⁶⁶ AST: (2022). s. 9.

³⁶⁷ FN's Handicapkonventionens artikel 22, stk. 1.

³⁶⁸ Rasmussen, N. & Olsen, B. K. (2013). s. 150.

³⁶⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2020). Afsnit 150.

*received by the Committee, is perceived by persons with disabilities to be “exceedingly intrusive and intimidating due” due to such factors as round-the-clock supervision.*³⁷⁰ Der er således fokus på, at overvågning i hjemmet tilsyneladende opfattes som indgribende og skræmmende, især når det gælder overvågning om natten.

Ovenstående indikerer, at kommunerne i flere sager forsøger at nedsætte hjælpen, hvor en del af disse sager bliver hjemvist af AST. Dette sker med begrundelse om, at sagerne ikke er oplyst tilstrækkeligt. Dette kan skabe en situation, hvor kommunerne foretager observationer, for at kunne skaffe den fornødne dokumentation på, at de kan nedsætte hjælpen. Dermed skaber det en uhensigtsmæssig spiral, som kunne været undgået, hvis AST i stedet for havde ændret afgørelsen til den oprindelige afgørelse, da der ikke er dokumentation for at nedsætte hjælpen. Det må formodes, at sagen var tilstrækkeligt oplyst, siden borgeren fik tildelt hjælpen i første omgang, medmindre borgerens hjælpebehov er blevet ændret i sådan en grad, at der er behov for at vurdere hjælpebehovet på ny. Dette tyder det ikke på, da AST ikke har fundet dokumentation for at nedsætte hjælpen, idet de hjemviser sagerne.

Det må antages, at der er en klar skildring mellem, hvornår observationer er lovlige eller ulovlige. De observationer, som bruges til at oplyse om hjælpebehovet er tilstrækkeligt, er lovlige. Modsat bør de observationer, som foregår i flere dage eller endda måneder, eller hvor sagen er tilstrækkeligt oplyst, anses for at være ulovlige. Det kan føre til en krænkelse af grundlæggende rettigheder som blandt andet CRPD's artikel 22 om respekt for privatliv.

³⁷⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2019). *List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Denmark*. United Nations.

Retskilder

Love:

Lov nr 573 af 24/06/2005 lov om social service - Serviceloven

Lov 1953-06-05 nr. 169 Danmarks Riges Grundlov – Grundloven

Bekendtgørelser:

Lovbekendtgørelse 2022-01-24 nr. 170 om social service – Serviceloven

Lovbekendtgørelse 2008-10-01 nr. 979 om social service – Serviceloven

Lovbekendtgørelse 2022-02-25 nr. 265 om retssikkerhed og administration på det sociale område –
Retssikkerhedsloven

Lovbekendtgørelse 2014-04-22 nr. 433 – Forvaltningsloven

Lovbekendtgørelse 2009-07-07 nr. 727 om kompensation til handicappede i erhverv m.v –
Kompensationsloven (historisk)

Bekendtgørelse 2009-12-15 nr. 1296 om ydelser efter lov om social service under midlertidige ophold
i udlandet – Udlandsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse af 2022-09-19 nr 1292 om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og
borgerstyret personlig assistance efter lov om social service –
Udmålingsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for
personer med handicap - BKI nr 20 af 15/11/2017.

Bekendtgørelse af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - LBK nr 138 af
26/01/2022

International lovgivning:

FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap - FN's handicapkonventionen

Den Europæiske Menneskeretskonvention – EMRK

BKI nr 34 af 29/04/1980 - Bekendtgørelse af konvention af 23. maj 1969 om traktatretten –
WIENERKONVENTION OM TRAKTATRETTE

Parlamentets og Rådets forordning 2016/679 - Persondataforordningen.

Retspraksis:

U.2022.956 Ø

U.2006.770 H

Administrativ praksis:

Ankestyrelsens principmeddelelse 21-21- KEN nr 10020 af 10/12/2021.

Ankestyrelsens principmeddelelse 3-19 - KEN nr 9072 af 25/01/2019.

Ankestyrelsens principafgørelse 33-19 - KEN nr 9521 af 21/06/2019.

Ankestyrelsens principafgørelse 18-18 - KEN nr 9327 af 09/05/2018.

Ankestyrelsens principafgørelse 90-17 - KEN nr 10159 af 27/11/2017.

Ankestyrelsens principafgørelsen 66-16 - KEN nr 10015 af 14/10/2016.

Ankestyrelsens principafgørelsen 96-16 - KEN nr 10476 af 20/12/2016.

Ankestyrelsens principmeddelelse 120-12 - KEN nr 10061 af 01/09/2012.

Ankestyrelsens principafgørelse 110-11 - KEN nr 10148 af 31/08/2011.

Ankestyrelsens principafgørelse 39-09 - KEN nr 10585 af 10/02/2009.

Ankestyrelsens principafgørelse 50-19 - KEN nr 9964 af 06/11/2019.

FOB 2022-3 – Krav ved frakendelse af en BPA-ordning.

Litteraturliste

Forarbejder, lovforslag og betænkninger:

LFF 2017-03-15 nr 150 – Bemærkning til nr. 4.

1996 LSF/1 229 FORSLAG TIL LOV OM SOCIAL SERVICE

<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199612K00229>

2008/1 BSF 98 – Forslag til folketingsbeslutning om FN's handicapkonventionen

<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20081BB00098>

Betænkning afgivet af Social- og Ældreudvalget den 27. maj 2021 (04-04-2023).

https://www.folketingstidende.dk/samling/20201/ beslutningsforslag/B238/20201_B238_betaenkning.pdf

Beslutningsforslag nr. B 238 – Folketinget 2020-21.

https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/ beslutningsforslag/b238/20201_b238_som_fremsat.pdf Beslutningsforslag nr. B 238 folketinget

Social- og Ældreministeriet: SKR nr 10282 af 04/10/2022

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/10282>

2007/2 LSF 154.

<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200722L00154>

Beslutningsforslag nr. B 238 – Folketinget 2020-21.

<https://www.ft.dk/samling/20201/ beslutningsforslag/b238/index.htm>

Vejledninger:

Vejledning 2019-03-21 nr. 9330 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Vejledning 2017-12-12 nr. 10325 om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance.

Vejledning 2017-03-28 nr. 9347 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2020). *Combined second and third periodic reports submitted bt under article 35 of the Convention, due in 2020*. United Nations. <https://www.ecoi.net/en/file/local/2044859/G2019018.pdf>

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2017). *General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community*. United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/1311739>

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2014). *Concluding observations on the initial report of Denmark*. United Nations. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FCO%2FDNK%2FCO%2F1&Lang=en

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2022). *Views adopted by the Committee under*

article 5 of the Optional Protocol, concerning communication No. 46/2018. United Nations.
https://digitallibrary.un.org/record/3990147/files/CRPD_C_26_D_46_2018-EN.pdf

Committee on the Rights of Persons with Disabilities: (2019). *List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Denmark.* United Nations.
<https://handicap.dk/nyheder/fn-stiller-kritiske-spoergsmaal-til-danmark>

Bøger:

Rytter, E. J. (2021). *Individets grundlæggende rettigheder.* (4. udg.). Karnov Group Denmark A/S.

Christensen, P. J., Jensens, A. J. & Jensen, H. M. (2020). *Dansk statsret.* (3. udg.). Djøf Forlag.

Harhoff, F. (red.), m.fl. (2017). *Folkeret.* (1. udg.). Hans Reitzels Forlag.

Andersen, J. (2022). *Socialforvaltningsret.* (8. udg.). Djøf Forlag.

Blæsbjerg S., Hartoft, H., Klausen, J. & Schultz, T. (2023). *Retssikkerhedsloven: Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område med kommentarer.* (1. udg.). Djøf Forlag.

Storgaard, H. L., Terkelsen, O., & Vedsted-Hansen, J. (2019). *Folkeret og menneskerettigheder.* (1. udg.). Karnov Group Denmark A/S.

Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret.* (4. udg.). Djøf Forlag.

Henriksen, H., & Hemme, C. (2015). *Metodiske tilgange i socialt arbejde.* (1. udg.). Hans Reitzel.

Hansen, L. L., Werlauff, E. & Petersen, L. L. (2022). *Den juridiske metode – en introduktion.* (3. udg.). Djøf Forlag.

Ketscher, K. (2014). *Socialret – Principper, Rettigheder, Værdier.* (4. udg.). Karnov Group Denmark A/S.

Munk-Hansen, C. (2021). *Den juridiske løsning – Introduktion til juridiske metode.* (2. udg.). Djøf Forlag.

Munk-Hansen, C. (2022). *Retsvidenskabsteori.* (3. udg.). Djøf Forlag.

Rasmussen, N., (red.), Hansen, B. I., Olsen, B. K., m.fl. (2013). *Menneskerettigheder i socialt arbejde.* (1. udg.). Nyt Juridisk Forlag.

Blume, P. (2020). *Retssystemet og juridiske metode*. (4. udg.). Djøf Forlag.

Mørk, A., Hartoft, H., Schultz, T., m.fl. (2020). *Children's Rights*. (1. udg.). Djøf forlag.

Hjemmesider:

Social-, Bolig- og Ældreministeriet: *Tilbudsportalen*. (besøgt d. 03-03-2023)
<https://tilbudsportalen.dk/tilbudssoegning/landing/index>

Ankestyrelsen: (2022). *Omgørelsesprocenter på voksenhandicapområdet i 2021*. (besøgt d. 21-04-2023).
<https://sm.dk/danmarkskort/2022/jun/omgoerelsesprocenter-paa-voksenhandicapomraadet-i-2021>

Ankestyrelsens talportal: (2023). *Klager over kommunernes afgørelser inden for social- og beskæftigelsesområdet*. (besøgt d. 21-04-2023).
<https://ast.dk/tal-og-statistik-app/>

Ankestyrelsen: (2023). *Søg efter principmeddelelser*. (besøgt d. 14-04-2023).
<https://ast.dk/afgorelser/principafgorelser/find-principafgorelse#/search/?q=handicapkonventionen&size=15&offset=0>

Ankestyrelsen: *Artikel: Ny varslingsordning på servicelovens område*. (besøgt d. 10-04-2023).
<https://ast.dk/social/artikler/hjaelp-til-handicappede-og-aeldre/artikel-ny-varslingsordning-pa-servicelovens-omrade>

Ankestyrelsen: *Artikel: Kompensationsprincippet skal inddrages i vurderingen af hjælp til borgere efter serviceloven*. (besøgt d. 12-05-2023).
<https://ast.dk/social/artikler/hjaelp-til-handicappede-og-aeldre/kompensationsprincippet-skal-inddrages-i-vurderingen-af-hjaelp-til-borgere-efter-serviceloven>

Institut for menneskerettigheder: *FN's Komité om Rettigheder for Personer med Handicap*. (besøgt d. 21-03-2023).
<https://menneskeret.dk/monitorering/internationale-rapporter/rapportering-fns-traktatkomiteer/fns-komite-rettigheder>

Karnovgroup: *FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap*. (besøgt d. 22-03-2023).
https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000496922?annotationId=K2006CRPD_NKAR0&dq=funktionsevnetoden&tab=karnov#K2006CRPD

Kommunernes Landsforening: (2022). *KL'S VEJLEDNING OM BORGERSTYRET PERSONLIG ASSISTANCE*. (besøgt d. 26-03-2023).

<https://www.kl.dk/media/49274/kl-vejledning-om-hjaelpeordninger-2022.pdf>

LOBPA: *Historien om BPA*. (besøgt d. 25-03-2023).

<https://lobpa.dk/om-bpa/historien-om-bpa/>

Socialforvaltning lovportaler – Schultz: (2022). *Kontant tilskud og borgerstyret personlig assistance (BPA)*. (besøgt d. 11-04-2023).

<http://socialforvaltning.lovportaler.dk.zorac.aub.aau.dk/showdoc.aspx?schultzlink=ss-rptvoksne10#p3>

Socialforvaltning lovportaler – Schultz: (2022) *Månedens guide om BPA: Udmåling af rådighedstimer indskrænkes*. (besøgt d. 24-03-2023).

<http://socialforvaltning.lovportaler.dk.zorac.aub.aau.dk/ShowDoc.aspx?q=r%c3%a5di ghedstimer&docId=art2022321-full>

Socialforvaltning lovportaler - Schultz: (2023). *BPA - udmåling, administration og klage*. (besøgt d. 25-03-2023).

<http://socialforvaltning.lovportaler.dk.zorac.aub.aau.dk/showdoc.aspx?schultzlink=ss-rptvoksne11#pkt1.3>

DR: Artikel af Rysgaard, K. K. & Heilskov, N. A. (2021). *Gymnasieelev blev overvåget i fjorten nætter: Minister vil undersøge observationer af folk med handicap*. (besøgt d. 28-04-2023).

<https://www.dr.dk/nyheder/indland/gymnasieelev-blev-overvaaget-i-fjorten-naetter-minister-vil-undersoege-observationer>

Folketinget: (2022). *Anmodning om foretræde fra Muskelsvindfonden om manglende mulighed for at rejse i arbejdsmæssig sammenhæng for mennesker med handicap*. (besøgt d. 08-05-2023).

<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/beu/bilag/113/index.htm>

Folketinget: (2023). *Foreløbigt svar på spørgsmål 185*. (besøgt d. 08-05-2023).

<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/BEU/spm/185/svar/1954182/index.htm>

Institut for Menneskerettigheder: *Handicap og psykiatri*. (besøgt d. 09-05-2023).

<https://menneskeret.dk/status/handicap-psykiatri>

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (3.4.1987/380) 8c § (19.12.2018/981) (besøgt d. 10-05-2023).

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1987/19870380>

Folketinget: (2023). Socialudvalget (SOU) Alm. del Spørgsmål 18. (besøgt d. 11-05-2023).
<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/SOU/spm/18/index.htm>

Folketinget: (2023). Socialudvalget (SOU) Alm. del Spørgsmål 20. (besøgt d. 11-05-2023).
<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/SOU/spm/20/index.htm>

Artikler:

Blæsbjerg, S. (2021). *Kommunernes anvendelse af observationer i sociale sager*. Socialrådgiveren 06/21, s. 28-29.
<https://socialraadgiverne.dk/publikation/socialraadgiveren-06-21/>

Klausen, J. (2021). *Mange fejl i fleksløntilskud*. Socialrådgiveren 03/21, s. 28.
<https://socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/jura-mange-fejl-i-fleksloentilskud/>

Undersøgelser, publikationer og evaluering:

Ankestyrelsen: (2022). *Kommunernes brug af observationer*.
<https://ast.dk/publikationer/kommunernes-brug-af-observationer>

Ankestyrelsen: (2019). *Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance*.
<https://ast.dk/publikationer/ankestyrelsens-undersogelse-af-kontant-tilskud-til-ansattelse-af-hjaelpere-og-borgerstyret-personlig-assistance>

Det Centrale Handicapråd. (2005). *Dansk Handicappolitiks Grundprincipper*. Scanprint A/S.
<https://dch.dk/sites/dch.dk/files/media/document/Dansk%20Handicappolitiks%20Grundprincipper%20handicaptilg%C3%A6ngelig.pdf>

Det Centrale Handicapråd: (2020). *NYE KOMMUNALE HANDICAPPOLITIKKER- Inspiration til at udvikle handicappolitik med handling og fremdrift*.
<https://handicap.dk/files/media/document/Nye%20kommunale%20handicappolitikker%202020.pdf>

Folketinget statsrevisorerne: (2022). *Forvaltningen af handicapområdet*.
<https://rigsrevisionen.dk/Media/637834612053808384/SR1321.pdf>

Inkorporeringsudvalget: (2001). *betænkning nr. 1407/2001*.

Justitsministeriet: (2014). *Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet*
Betænkning nr. 1546.

https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2014/Betaenkning_1546.pdf

Socialstyrelsen: (2022). *Voksenudredningsmetoden Version 2.0.*

[https://sbst.dk/Media/638067900035640973/3udg_VUM_H%C3%A5ndbog_\(3313\)_Socialstyrelsen_WEB.pdf](https://sbst.dk/Media/638067900035640973/3udg_VUM_H%C3%A5ndbog_(3313)_Socialstyrelsen_WEB.pdf)

Social- og Ældreministeriet: (2022). *Afrapportering af evalueringen af det specialiserede socialområde.*

<https://sm.dk/publikationer/2022/maj/afrapportering-af-evalueringen-af-det-specialiserede-socialomraade>

Social- og Ældreministeriet: (2022). *Bruttokatalog over problemstillinger ved hjælperordningerne efter servicelovens §§ 95 og 96 samt løsningsmuligheder.*

<https://muskelsvindfonden.dk/wp-content/uploads/2022/05/Notat-Bruttokatalog-om-BPA-fra-socialministeriet-2022.pdf>

Bilag

Forkortelser

SEL	Serviceoven
RL	Retssikkerhedsloven
FVL	Forvaltningsloven
CRPD	FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap
AST	Ankestyrelsen
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
Komitéen	FN's Komité om Rettigheder for Personer med Handicap
Red.	Redaktør
S.	Sider
M.fl.	Med flere
KL	Kommunernes Landsforening

Antal tegn inkl. mellemrum.

Ordoptælling

Statistik:

Sider	71
Ord	21.834
Tegn (uden mellemrum)	122.129
Tegn (med mellemrum)	143.626
Ikke-asiatiske ord:	21.834
Asiatiske tegn:	0
Afsnit	374
Linjer	1.941

Medtag fodnoter og slutnoter

Luk