

Brugerstyret **P**ersonlig **A**ssistance

Erfaringsindsamling om personlig hjælp til mennesker med handicap i Norge og Sverige

Udarbejdet af:

Martin Sandø, Handicapheden

Jonna Andersen, Handicapheden

Bjarne Bjelke Jensen, Videnscenter for Bevægelseshandicap

Kolofon

Brugerstyret Personlig Assistance

Erfaringsopsamling om personlig hjælp til mennesker med handicap i Norge og Sverige

© Forfatterne, Handicapenheden, og Videnscenter for Bevægelseshandicap

Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service

Center for Social Service, Handicapenheden

Tryk: Eget tryk

ISBN: 978-87-92031-04-4

Forfattere: Martin Sandø, Jonna Andersen og Bjarne Bjelke Jensen

Rapporten kan frit downloades på www.spesoc.dk og www.vfb.dk

Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service

Center for Social Service

Handicapenheden – Ringsted

Nørretorv 30, 2.

4100 Ringsted

Telefon: 57 67 46 46

Fax: 57 67 46 46

Hjemmeside: www.spesoc.dk

Videnscenter for Bevægelseshandicap

MarselisborgCentret, bygning 3, 2, sal

P.P Ørumsgade 11

8000 Århus C.

Telefon: 89 49 12 70

Hjemmeside:www.vfb.dk

Eftertryk er tilladt, men kun med kildeangivelsen:

Styrelsen for Specialrådgivning

og Social Service 2007.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
1.1 Formål.....	5
1.2 Undersøgelsesdesign.....	6
2. Opsamling og anbefalinger	10
2.1 Kritikken af den eksisterende hjælpeordning	11
2.2 Formålet med BPA	12
2.3 Arbejdsleder- og arbejdsgiverroller	13
2.4 Målgrupper for dansk BPA	14
2.5 Organisering af BPA-ordningen	17
2.6 Økonomi	22
2.7 BPA og ophold i botilbud.....	22
2.8 Hjælpernes vilkår og profil	23
3. Den danske hjælpeordning – frihedens og udfordringernes ordning	26
3.1 Formålet med hjælpeordningen.....	27
3.2 Udfordringer og udvikling	27
3.3 Målgruppe	28
3.4 Arbejdsgiverrollen	28
3.5 Rådgivning, vejledning, uddannelse.....	29
3.6 Aktiviteter.....	29
3.7 Hjælpere	30
3.8 Hvad nu?	31
4. Brugerstyret Personlig Assistance i Norge.....	33
4.1 Baggrund for og formålet med BPA i Norge.....	33
4.2 Lovgivningsmæssige rammer	34
4.3 Målgrupper.....	35
4.4 Fakta	36
4.5 Tre organisationsformer	37
4.6 Støtte, vejledning og sammensætninger	44
4.7 Assistenterne	45
4.8 Evalueringer og stimuleringstilskud	47
4.9 Særlig relevans for udviklingen i Danmark – opsamling og læring fra Norge	50

5. Personlig Assistance i Sverige	52
5.1 Baggrund for og formål med PA i Sverige.....	52
5.2 Rammerne for personlig assistance-loven.....	53
5.3 Fakta og antal brugere.....	59
5.4 Udbydere af personlig assistance	62
5.5 Erfaringer med frit valg.....	66
5.6 Uddannelse	67
5.7 Selvbestemmelse.....	68
5.8 Assistenterne	72
5.9 Brugernes erfaringer	75
5.10 Perspektiver i forhold til dansk ordning	76
6. Bilag.....	79
6.1 Bilag A - Danske støtteordninger.....	79
6.2 Bilag B – Afklaring ift. BPA i Norge	89
6.3 Bilag C - Kontrakt mellem Uloba og borger	90
6.4 Bilag D - Skematisk sammenligning mellem Danmark, Norge og Sverige.....	92
6.5 Bilag E - Private leverandører i Danmark.....	95
6.6 Bilag F – Karakteristika ved de tre udbyderformer.....	98
7. Litteraturliste.....	99
7. Litteraturliste.....	100

1. Indledning

Norge og Sverige har gennem en årrække præsteret en gennemgribende udvikling af området personlig assistance for mennesker med handicap. Brugerstyret Personlig Assistance (BPA) er den form for hjælp, som giver borgeren mulighed for selv at ansætte hjælpere, lede og planlægge. Inden for en individuelt udmålt ramme kan borgeren selv tilrettelægge sine aktiviteter, ansættelserne, de praktiske opgaver og den personlige pleje på fleksibel vis – vel at mærke uden det ansvar og de administrative byrder, som er forbundet med varetagelsen af et fuldt arbejdsgiveransvar.

Danmark har en relativt lang historie med personlig assistance, som går under navnet ”hjælpeordningen” - § 96 i Serviceloven (tidl. § 77). De seneste 15 år synes Danmark dog at have stået stille i sammenligning med den øvrige nordiske udvikling af konceptet personlig assistance. I dag er der strenge ”adgangskrav” til § 96-ordningen, som betyder, at det er en lille gruppe, der er modtagere af denne type hjælp. Brugere af ordningen skal selv være arbejdsgivere, selv administrere ordningen samt have et højt aktivitetsniveau. Disse kriterier er begrænsende for adgangen til ordningen, og for mange brugere er kravene også en belastning.

Aktuelt er der interesse for at udvikle konceptet med fleksible hjælpeordninger, hvilket denne kortlægning bl.a. kan ses som et udtryk for. Formålet med rapporten er at formidle indsamlet viden og erfaringer om BPA fra Norge og Sverige. På dette grundlag formuleres en række anbefalinger til et kommende udviklingsarbejde i Danmark med inspiration fra nabolandene.

Det er Socialministeriet, som i tilknytning til udviklingsprogrammet "Nye og nemmere veje på handicapområdet" har foranlediget igangsættelsen af kortlægningen. Handicapenheden ved Center for Social Service, under Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service (Handicapenheden)¹ og Videnscenter for Bevægelseshandicap (VfB) har i fællesskab varetaget opgaven.

1.1 Formål

Formålet med erfaringsopsamlingen er at bidrage til etableringen af et beslutningsgrundlag for, om hjælpeordningerne (§ 96 og § 95.2) kan udvikles med inspiration fra de norske og svenske erfaringer med BPA, herunder især mulighederne for at udvide ordningen til andre målgrupper. Derudover vil

¹ Opgaven var ved igangsættelsen medio 2006 defineret som et samarbejde mellem UFC Handicap og VfB. UFC Handicap fusionerede pr. 1. januar 2007 med den ny Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service, hvorfor opgaven er videreført i dette regi.

det være et mål med rapporten at kvalificere grundlaget for iværksættelsen af forsøg med Brugerstyret Personlig Assistance i Danmark, hvilket forventes at blive igangsat medio 2007.

Rapportens hovedanliggende er beskrivelsen af erfaringerne med BPA i hhv. Norge og Sverige. Fokus rettes mod ordningernes betydning for brugerne, vilkårene for BPA-hjelperne, kommunernes vurdering af ordningernes betydning samt rammer og vilkår for de organisationer (brugerstyrede, private eller kommunale), der udbyder BPA.

Først i rapporten præsenteres de perspektiver og anbefalinger, som vi finder, at kortlægningen giver anledning til i en dansk sammenhæng. Dernæst opridses den nuværende danske hjælpeordning med fokus på de særlige udfordringer og problemområder, der kan udpeges i denne sammenhæng.

Rapportens hovedkapitler udgøres dog af de to kapitler, som beskriver hhv. de svenske og de norske erfaringer med BPA. I disse kapitler beskrives den historiske baggrund og lovgrundlaget for ordningerne, de forskellige organisationsformer og erfaringerne hermed samt vurderingen af ordningernes betydning set fra forskellige perspektiver/interessenter.

1.2 Undersøgellesdesign

Rapporten er som nævnt udarbejdet i samarbejde mellem Handicapenheden og VfB. VfB har været ansvarlig for at indhente data og udarbejde kapitlet om de norske erfaringer med BPA samt for præsentationen af den danske hjælpeordning og dens udfordringer. Handicapenheden har været ansvarlig for at indhente data om de svenske erfaringer samt for udarbejdelsen af kapitlet herom. Handicapenheden har desuden forestået den endelige redigering af rapporten.

Ordningerne i Norge og Sverige er meget forskellige og ligeledes erfaringerne. I Norge er der fx en landsdækkende brugerstyret BPA-udbyder, som det eneste alternativ til den kommunale. I Sverige derimod, er der mange store og små virksomheder, kooperativer og private. Alene af denne grund er erfaringerne forskellige. Derudover er der også stor forskel i antallet af brugere og i brugerprofilerne.

Forskellighederne landene imellem vil derfor også kunne ses i præsentationen af erfaringerne fra hhv. Norge og Sverige. Trods forskellene har det været muligt at udpege erfaringer, der er fælles for de to landes BPA-modeller.

1.2.1 Datagrundlag

Erfaringsopsamlingen baserer sig på dokumentariske studier (undersøgelser og forskningsrapporter), samt på interview med videns- og ressourcepersoner i Norge og Sverige. I udvælgelsen af interviewpersonerne er der lagt vægt på, at de forskellige interessenters erfaringer og vinkler er repræsenteret. Således har det været målet at interviewe repræsentanter fra:

- Handicaporganisationer
- Udbydere af personlig assistance
- Videnscentre og faglige organisationer
- Kommuner og stat

Interviewpersoner og viden fra Norge

Norsk litteratur om BPA er omfattende. Birgit Friele, seniorrådgiver i Social- og Helsedirektoratet mener, det er en af de bedst evaluerede ordninger i norsk socialpolitik², og derfor ved man ganske meget om udviklingen af BPA i Norge. Området er et stærkt prioriteret område, både fra staten og brugerorganisationerne, og det har ført til, at en forskergruppe fra Høgskolen i Lillehammer har fulgt og studeret BPA nøje i tiåret 1996-2006. Vi har i Norge interviewet følgende nøglepersoner fra benævnte organisationer:

Tine Øverlier	Souschef og rådgiver, Statens råd for funksjonshemmedes (SRFF) sekretariat.
Birgit Friele	Seniorrådgiver, Social- og Helsedirektoratet (SHDIR). Har tidligere arbejdet i det norske Socialministerium med BPA i 8 år.
Jeanette Fjeldheim	Jurist, Social- og Helsedirektoratet (SHDIR).
Bente Skansgård	Medstifter, bestyrelsesmedlem og rådgiver, Uloba (brugerstyret andelsforening).
Vibeke Melstrøm	Medstifter og faglig chef, Uloba.
Sidsel Maxwell Grasli	BPA-udreder, Uloba.
Tove-Anita M. Flaaum	BPA-rådgiver Østlandet, Uloba.
Anne Marie Borgersen	Seniorrådgiver, Kommunernes Sentralforbund (KS).
Randi Lilletun Christensen	BPA-konsulent, Kristiansand Kommune.
Einar Holand	Rådgiver, Ressourcecenter for Omstilling i Kommunerne (RO).
Tone I. Torp	Tidligere formand for Foreningen for Muskelsyge (FFM, muskelsvind). Har firma, Dialogue, der arbejder med BPA-rådgivning.

² Interview med Birgit Friele, SHDIR, 4/10 2006.

Kjell A. Wahl	Bestyrelsesmedlem, FFM.
Eyrun Thune	Generalsekretær, FFM.
Randi Væhle Rodriguez	Seniorrådgiver, Cerebral Parese Foreningen (CP Foreningen).
Helene Holand	Forbundsleder, Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU).

Interviewpersoner og viden fra Sverige

Sverige er for øjeblikket i færd med at revidere den nuværende ordning om personlig assistance. Den såkaldte assistanskomite blev nedsat, fordi ordningen var blevet dyrere end planlagt, og ansøgningerne til personlige assistance tydede på, at stigningen ville forsætte. Derudover var det hensigten at vurdere, hvordan ordningen fungerer i praksis, samt at se på muligheder og behov for godkendelser og tilsyn. Anbefalingerne fra Assistanskomiteens delbetænkning vil, sammen med anden litteratur, indgå som en del af empirien i dette kapitel. I Sverige har vi talt med:

Jörn Jideus og Helena Kärnström	STIL (Stockholm Independent Living/kooperativ).
Cecilia Blanck	JAG (Assistance-kooperativ).
Anna Lena Jacobsson	HSO (Handikappförbundens samarbetsorgan).
Lena Retzius og Oscar Ernerot	Kommunal
Karina Green	Forsäkringskassan.
Ulla Clevnert	Socialstyrelsen.
Jonatan Arenius og Thomas Sandberg	Assistansia.
Agneta Hugemark	Uppsala Universitet.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interview, hvor der er anvendt en tematiseret spørgeguide. Temaerne for spørgeguiden har så vidt muligt været ens i de interview, der er gennemført i Norge og Sverige. Da der har været tale om semistrukturerede interview, har de enkelte interviewpersoner også haft mulighed for at præsentere temaer og holdninger, der ikke var taget højde for i spørgeguiden, hvilket bidrager til at give en større viden om erfaringerne med de norske og svenske erfaringer med BPA/personlig assistance.

Interviewpersoner og viden fra Danmark

Kapitlet om den danske hjælpeordning er skrevet på baggrund af allerede eksisterende materiale og erfaringer. Det dokumentariske materiale består blandt andet af brugerundersøgelser, diskussioner og artikler i fagblade. Derudover har vi haft løbende kontakt og møder med, eller interviewet, følgende nøglepersoner:

Mikkel Bundgaard	Formand for Brugerklubben i Århus (i 2006).
Michael Pedersen	Formand for LPPH (Landsforeningen for modtagere af Personlig og Praktisk Hjælp).
Stig Langvad	Formand DSI.
Kirsten Plambech	Konsulent DSI.
Ole Lauth	Forstander for Egmont Højskolen.

2. Opsamling og anbefalinger

Hensigten med dette kapitel er at pege på nogle af de områder, hvor en eventuel dansk BPA-ordning kan lade sig inspirere af erfaringerne fra Norge og Sverige. Der gives i denne sammenhæng kun en meget kortfattet præsentation af de norske og svenske erfaringer, idet fokus er rettet mod mulighederne for en udvikling af den danske model. For en detaljeret præsentation af hhv. de svenske og norske BPA-modeller samt erfaringerne hermed henvises til kapitel 4 og 5.

Blandt anbefalingerne til en dansk BPA-ordning er, at brugerne skal have en mulighed for at vælge mellem flere udbydere. I bilag F præsenterer vi, hvordan de forskellige typer af udbydere adskiller sig på en række punkter. Bilaget præsenterer en række af de centrale anbefalinger og relaterer dem til udbydernes karakteristika.

At tilrettelægge hjælp og støtte som BPA kræver, at en række forudsætninger opfyldes. Disse forudsætninger kommer vi nærmere ind på i opsamlingen og anbefalingerne. I hovedtræk vil vi dog indledningsvis pege på følgende elementer, som vi mener, det er vigtigt at være opmærksom på:

BPA som alternativ

En dansk BPA skal anskues som en del af den tilbudsvifte, kommunerne tilbyder mennesker med handicap. BPA er en alternativ måde at organisere ydelserne på. Af samme årsag vil BPA i sig selv ikke betyde øget træk på udgifter til ydelserne.

Adskillelse af arbejdsgiver og arbejdslederansvar

I en dansk BPA-ordning skal der være mulighed for adskillelse af arbejdsgiver- og arbejdslederrollerne. Det juridiske ansvar og administrationen kan brugerne fritages for, samtidig med at de bibeholder brugerstyring og ledelse.

Frit valg

Det skal være muligt for brugeren selv at vælge, hvilken udbyder vedkommende ønsker at gøre brug af. Dette forudsætter gennemsigtighed i priser mv. I forbindelse med at private eller brugerstyrede aktører ønsker at tilbyde BPA, vil vi mene, at det vil være hensigtsmæssigt, at udbydere skal godkendes, og at der føres tilsyn med økonomi og kvalitet i ydelserne.

Rummelighed

Såfremt bruger med kognitive funktionsnedsættelser skal have mulighed for BPA i en dansk ordning, viser svenske og norske erfaringer, at det kan forudsætte hjælp til arbejdsledelsen. Dette kan ske gennem en med-arbejdsleder.

Hjælpernes løn og ansættelsesvilkår

I en dansk BPA vil der være behov for at fastholde hjælperne. Et af elementerne i denne forbindelse er naturligvis løn- og ansættelsesvilkår. Af andre elementer, der har betydning, er mulighed for faglig udvikling, sparring, kompetenceudvikling mv.

2.1 Kritikken af den eksisterende hjælpeordning

Perspektivering og anbefalinger i dette kapitel tager udgangspunkt i diskussionerne om den eksisterende danske hjælpeordning efter § 96. Hovedlinjerne i kritikken af denne ordning har været, at den kun kommer en meget begrænset gruppe borgere til gode, hvilket kan henføres til to hovedårsager:

1. I den eksisterende hjælpeordning er det en forudsætning, at borgeren selv kan varetage hele arbejdsgiver- og arbejdslederansvaret. Dette krav udelukker en stor gruppe borgere, som ellers kunne have gavn af den type ydelse, som hjælpeordningen repræsenterer.
2. Den nuværende hjælpeordning fordrer, at borgeren har et højt aktivitetsniveau. Dette krav indebærer, at der først og fremmest tages udgangspunkt i borgere, som i forvejen har et højt aktivitetsniveau. Vejledningen nævner dog også, at personen ellers må kunne formodes at få et sådant via ordningen.

Et andet centralt element i kritikken af den nuværende hjælpeordning har været arbejdstagervilkårene for hjælperne. Den manglende organisatoriske forankring af hjælpeordningen kan gøre hjælperne sårbare over for mangelfuld varetagelse af arbejdsgiveransvaret.

2.1.1 Muligheder i den eksisterende lovgivning

Der er i princippet ikke noget til hinder for, at borgere med handicap kan få et tilbud, der på flere centrale områder måder minder om en BPA efter norsk eller svensk forbillede. Hvis kommunerne i praksis foretog individuelle vurderinger af borgernes støttebehov, og hvis støtten ikke i mange tilfælde blev regnet som en integreret del af boligen, ville det være muligt at yde en meget individuelt tilpasset støtte, som på visse – men ikke alle – områder er sammenlignelig med BPA.

Inden for rammerne af den gældende lovgivning er der altså i et vist omfang allerede mulighed for at yde den individuelle service/assistance, som også kendetegner BPA i hhv. Norge og Sverige. Når det ikke sker i større omfang end tilfældet er, skyldes det først og fremmest ufuldstændig implementering.

Der er imidlertid to helt centrale elementer i en nordisk inspireret BPA-model, som ikke kan imødekommes inden for de nugældende lovgivningsmæssige rammer:

1. Med mindre borgeren opfylder de omdiskuterede krav i tilknytning til § 96 (det fulde arbejdsgiveransvar samt aktivitetsniveau) har borgeren ikke ret til selv at varetage arbejdsgiver- eller arbejdslederansvaret (eksempelvis selv vælge hjælper/støtteperson).
2. Den støtteberettigede borger har ikke mulighed for at foretage et frit valg mellem forskellige udbydere (eksempelvis mellem kommunale, private og alternative/brugerorganiserede udbydere). I praksis er det nogle steder muligt for brugerne at købe sig fra en del af administrationen og planlægningen. Juridisk er det dog stadig brugeren, der er ansvarlig som arbejdsgiver.

Perspektiverne i en nordisk inspireret BPA-model er, at ordningen gøres mere rummelig, således at også borgere, der ikke selv varetager det fulde arbejdsgiveransvar, kan omfattes af ordningen. Dette sker først og fremmest ved at adskille rollen som arbejdsgiver og arbejdsleder, ved at skabe mulighed for valg mellem forskellige udbydere samt nye organiseringer af denne form for bistand.

I det følgende skitseres en række centrale elementer, der skal tages højde for i forbindelse med overvejselsen af en eventuel dansk BPA-ordning.

2.2 Formålet med BPA

I både Norge og Sverige er formålet med ordningerne om personlig assistance, at mennesker med handicap i højere grad får mulighed for at bestemme over eget liv. Når assistancen er visiteret, er det vedkommende selv, der bestemmer, hvordan hjælpen skal gives, af hvem og på hvilket tidspunkt. Det eneste, der således ligger fast, er antallet af bevilgede timer. BPA sigter på at give brugerne de muligheder for selvbestemmelse, som andre borgere har. Muligheder for at deltage i civilsamfundet på de planer, der måtte passe den enkelte.

En dansk BPA kan tænkes som en *alternativ* måde at organisere hjælp og støtte til mennesker med handicap. Men der bør ikke være tale om et *enten-eller* men derimod et *både-og*. Selv om en borger er kvalificeret til at modtage BPA, bør vedkommende kunne vælge at få hjælpen på mere traditionel vis, ved fx at få hjemmehjælp, ledsageordning samt hjælp og støtte. Dermed er der ikke blot frit valg i forhold til valg af udbydere, men også i forhold til hvordan/i hvilken form man ønsker at få sin hjælp og støtte.

2.3 Arbejdsleder- og arbejdsgiverroller

I både Norge og Sverige giver BPA mulighed for en adskillelse af arbejdsgiver- og arbejdslederrollen. Brugeren har mulighed for at vælge sine egne hjælpere, men det er udbyderen, der ansætter hjælperen. Denne sondring vil også være en helt afgørende forudsætning for en dansk BPA-model.

Dette nødvendiggør, at der skabes tydelighed om arbejdsgiveransvaret for at imødegå problemer omkring hjælpernes løn og ansættelsesforhold. Samtidig skal det sikres, at det altid er brugeren selv (evt. med bistand fra en med-arbejdsleder), der er arbejdsleder uanset valg af udbyder. Et bud på sondringen mellem arbejdsgiver- og arbejdslederrollerne angives herunder.

2.3.1 Arbejdsgiverrollen

Arbejdsgiveren har det overordnede arbejdsgiveransvar, hvilket blandt andet indbefatter aftaler om løn- og ansættelsesvilkår, ansvar for overholdelse af gældende lovgivning, lønudbetaling og -administration. I forhold til brugerne skal arbejdsgiveren blandt andet:

- Bistå i forbindelse med ansættelse af hjælpere. Herunder udarbejdelse af forslag til overordnet jobbeskrivelse, annoncering eller rekruttering.
- Tilbyde brugeren deltagelse på relevante kurser eller temadage.
- Gennemføre årlige kontaktsamtaler med brugeren, hvor hjælpens organisering aftales.
- Håndtering af eventuelle konflikter mellem hjælpere og brugere.

Derudover indbefatter arbejdslederrollen også, at arbejdsgiveren er ansvarlig for:

- Løn, pension og ansættelsesforhold for hjælperne.
- Dækning ved sygdom.
- Forsikring af hjælpere.
- Afrapportering til myndigheder.
- Andre forhold i relation til arbejdsmiljø og ansættelsesforholdet mellem hjælperen og udbyderen.

2.3.2 Arbejdslederrollen

Brugeren er arbejdsleder. Det er brugeren, der i det daglige har ansvaret for at planlægge og tilrettelægge arbejdsopgaverne. Derudover skal arbejdslederen:

- Udvælge den eller de hjælpere, som skal varetage bistanden til den pågældende.
- Lede den daglige ordning og gennemføre rutiner som MUS-samtaler.
- Inddrages eller høres i forbindelse med lønforhandlinger.
- Lægge skemaer.

- Udarbejde jobbeskrivelse.

Arbejdslederen kan ikke:

- Varetage den egentlige ansættelse af hjælpere.
- Afskedige hjælpere uden om arbejdsgiveren.
- Inddrage ferie og lignende.

Da der er tale om *personlig* assistance, er det afgørende, at brugeren (arbejdslederen) er enerådende i relation til valget af, hvem der ansættes som pågældendes hjælpere. Med henblik på at imødegå de fornævnte vanskeligheder i relation til § 96 hjælpeordningen (administrativ belastning samt hjælpernes arbejdsvilkår), er det arbejdsgiveren, der er juridisk ansvarlig for ansættelse og afskedigelse af hjælpere.

2.4 Målgrupper for dansk BPA

Erfaringer fra Norge og Sverige viser, at det er muligt at etablere BPA-ordninger, der ikke er specielt restriktive i forhold til målgruppen. Også udviklingshæmmede eller hjerneskadede kan gøre brug af BPA. På den baggrund mener vi, at målgrupperne for en dansk BPA i udgangspunktet kan være alle borgere med varig og væsentlig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Det er ikke nødvendigt at stille krav til, at brugerne skal være i stand til at varetage den fulde arbejdsgiverrolle eller have et bestemt aktivitetsniveau. I kraft af BPA vil det være muligt, at brugeren udelukkende varetager arbejdslederfunktionen (fx den konkrete arbejdstilrettelæggelse, udvælgelse af hjælpere i forbindelse med ansættelser).

En del af de personer, der for tiden ikke kan varetage arbejdsgiverfunktionen, vil uden videre kunne omfattes af ordningen, hvilket vil indebære en reduktion i trækket på andre ydelser, fx praktisk bistand i hjemmet, ledsageordningen og støtte/kontakt-ydelser. Blandt disse grupper er fysisk handicappede og personer med kognitive handicap.

De norske og svenske erfaringer med BPA er noget forskellige på dette område. I Norge er der relativ stor spredning i de tildelte antal timer til BPA, og det gennemsnitlige timetal er væsentligt lavere end i Sverige. Det gennemsnitlige timeantal er i Sverige i 2005 101 timer om ugen. Det tilsvarende i Norge er 40 timer.

Det hænger sammen med, at det i Norge er udbredt at modtage parallelle ydelser sammen med BPA, således at nattevagter, hjemmesygepleje og andre ydelser ikke tæller med i BPA-timerne. I Norge er

det også muligt at bo på et botilbud samtidig med, at man har BPA, selv om det ikke er ret udbredt. Denne mulighed for fleksibilitet er der ikke umiddelbart i den svenske ordning, hvorfor den typisk vil omfatte flere områder og dermed flere timer.

Borgere, der tildeles en BPA-ordning i en fremtidig dansk ordning, bør selv have anmodet om ordningen. I tilfælde hvor familie/pårørende eller andre anmoder om BPA på vegne af brugeren, skal brugeren give samtykke. Kommunen har ansvaret for at rådgive og informere borgeren om muligheden for at få BPA. Derudover bør kommunen have pligt til at gøre brugeren opmærksom på muligheden for at vælge andre udbydere end den kommunale.

2.4.1 Særlige målgrupper

Den nuværende § 96 hjælpeordning udelukker i praksis alle personer med kognitive funktionsnedsættelser, idet disse grupper ikke kan forventes at varetage arbejdsgiveransvaret. I forbindelse med en dansk BPA-model vil en sontring mellem arbejdsgiver- og arbejdslederansvaret ikke i sig selv løse dette problem, da en fuldt ud selvstændig varetagelse af arbejdslederansvaret ligeledes vil være forbundet med vanskeligheder for en del personer i denne målgruppe.

I både Norge og Sverige er BPA-ordningerne imidlertid mere rummelige, således at også udviklingshæmmede og andre med kognitive funktionsnedsættelser kan få personlig assistance. Dette muliggøres først og fremmest ved hjælp af to særlige støttemuligheder, som er etableret i forbindelse med BPA:

- 1) En med-arbejdsleder, der har til opgave at yde brugeren støtte til varetagelsen af de praktiske arbejdslederopgaver. En sådan ordning findes både i Norge og i Sverige.
- 2) En advokat/bisidderfunktion, der bistår, repræsenterer eller støtter borgeren i forhold til større beslutninger i borgerens liv, herunder spørgsmål i forbindelse med brugen af BPA. Denne ordning findes kun i Sverige (kaldet *God Mand-ordning*).

Ad 1. Med-arbejdsleder

I både Sverige og Norge er der opnået erfaringer med med-arbejdsledere. En med-arbejdsleder er en person, der kender brugerens ønsker og behov, og som har en tæt kontakt med brugeren. Funktionen kan udfyldes af fx hjælpere, pårørende eller andre.

Med-arbejdslederens opgave er at støtte brugere, der ikke selv kan varetage *arbejdslederfunktionen* i fuld udstrækning. Opgaver, der blandt andet kan påhvile en servicegarant, som rollen også kaldes i Sverige, er at bistå med at lægge arbejdsskemaer, indkalde vikarer ved sygdom, evt. deltage i udviklingssamtaler med de øvrige hjælpere etc. Alt sammen skal ske i samarbejde med brugeren – med-arbejdslederen skal ikke overtage arbejdslederfunktionen, men netop bistå brugeren i varetagelsen af denne funktion.

I forbindelse med visitationen kan der bevilges en med-arbejdsleder. Dette kan fx ske ved, at der gives et tillæg eller honorar for funktionen. Omfanget af med-arbejdslederrollen vil afhænge af hjælpebehovet og brugerens muligheder for selv at varetage funktionen.

Med en ændring af målgruppen, så den også omfatter personer, som ikke i dag kan varetage hjælpeordningens krav, mener vi, at det også er relevant at indføre med-arbejdsledere i dansk BPA.

Ad 2. Advokat/bisidderfunktion

I Sverige har man åbnet mulighed for brugen af en særlig støttefunktion for BPA-brugere med kognitive funktionsnedsættelser (udviklingshæmmede og hjerneskadede). Der er tale om en advokat eller bisidderlignende funktion, der har til formål at sikre svage borgeres formelle og reelle mulighed for at udøve selvbestemmelse.

I Sverige udøves denne funktion bl.a. af forældre/pårørende via en såkaldt *God Mand-ordning*. Erfaringerne er i den henseende ikke entydigt positive, da de tætte relationer i nogle tilfælde kan være en barriere for brugerens mulighed for at leve et selvstændigt og uafhængigt liv.

Med en udvidelse af målgruppen i en dansk BPA-model vil der for nogle brugere være et behov for en advokat/bisidderfunktion. Denne person skal primært have til opgave at understøtte brugeren i at træffe egne beslutninger omkring indholdet i BPA og ansættelse af hjælpere.

I Norge og Danmark kan en sådan funktion sammenlignes med samværgens (Værgemålslovens § 7) eller bisidderens, og der kan overvejes forskellige modeller for imødekommelsen af behovet for en advokat/bisidderfunktion. Man kan vælge at satse på en frivilligt baseret model – men man kan også satse på en professionelt baseret model, hvor funktionen fx varetages af professionelle med særlig indsigt og erfaring. I sidstnævnte model bør der tages stilling til, hvordan bisidderens/advokatens formelle og reelle uafhængighed af kommunale bevilgende myndigheder sikres.

2.5 Organisering af BPA-ordningen

2.5.1 Visitation

I Norge og Sverige er det kommunen, der er ansvarlig for visitationen til BPA, dog er det försäkringskassan, der står for visitationen af de ordninger i Sverige, hvor det grundlæggende behov er over 20 timer om ugen. I Sverige skal tildelingen revurderes mindst hvert andet år, eller når ændrede vilkår nødvendiggør det. I Norge kan der tildeles BPA tidsbegrænset ned til tre måneder, hvorefter visitationen skal gennemgås igen, men så midlertidige tildelinger er sjældne. I en dansk BPA er det vores anbefaling, at når en person er visiteret til BPA, så vil denne visitation være gældende i et længere stykke tid, fx to år, hvorefter det skal undersøges, om behovene er ændrede.

I visitationen er det vigtigt, at der ikke blot er fokus på brugerens grundlæggende behov, altså behovet for støtte til hygiejne, spising, kommunikation mv. Et af målene med BPA er netop, at brugeren skal have mulighed for at deltage i samfundsaktiviteter og selv tilrettelægge sin hjælp. Derfor skal borgerens nuværende og kommende aktivitetsniveau også lægges til grund. Netop aktivitetsmulighederne er det vigtige i ordningen; det er der, brugeren i høj grad får mulighed for at bestemme over sit eget liv.

Det er vigtigt, at der indgår de relevante fagpersoner, når en person ansøger om BPA, det kan fx dreje sig om læge, psykolog, ergoterapeut mv. Derudover er det også vigtigt, at borgeren selv høres, og at borgerens vurderinger om støtte tillægges stor værdi.

Socialpædagogisk støtte

I en mindre eksklusiv BPA-ordning er det muligt, at nogle af brugerne har behov for socialpædagogisk støtte. For at sikre at denne gruppe af borgere får den socialpædagogiske støtte, de har behov for, vil det være nødvendigt at skelne mellem ”almindelig BPA” og ”BPA med socialpædagogisk støtte”. Har brugeren behov for socialpædagogisk støtte skal BPA-ordningen indeholde dette, og det vil være en forudsætning, at hjælperne har den relevante faglighed.

Vi forestiller os således en visitationsproces, hvor der skelnes mellem de to former for BPA. Den ene forudsætter ikke specifikke fagligheder, hvorimod BPA med socialpædagogisk støtte gør.

De udbydere, der har den fornødne faglighed, kan herefter tilbyde at stå for BPA-ordningen, eller brugeren kan tage kontakt til dem. Det er imidlertid vigtigt, at udbyderne i realiteten også kan yde den støtte, BPA repræsenterer.

2.5.2 Frit valg af udbydere

Et vigtigt element i den svenske BPA-model er, at brugeren har mulighed for selv at vælge udbyder af personlig assistance. I Norge findes dette valg principielt også, men kommunerne træffer afgørelsen. Der kan vælges mellem kooperativer/brugerstyrede og kommunale udbydere, mens der i Sverige frit kan vælges mellem kooperative/brugerstyrede, kommunale og private/kommercielle udbydere. I både Norge og Sverige oplever mange brugere af ordningerne, at de har fået en reel valgmulighed. I de år ordningen har eksisteret, er der sket en markant vækst i antallet af borgere, der vælger BPA, hvilket i sig selv er en indikator for positive brugervurderinger.

En dansk BPA bør ligeledes sikre brugerens mulighed for at vælge mellem forskellige BPA-udbydere. Det anbefales, at der fra lovgivers side åbnes mulighed for alle tre organisationsformer, men at der skal ske en kommunal godkendelse af udbydere, før disse kan levere BPA-ydelser. Derudover kan brugeren fortsat selv være arbejdsgiver.

I Sverige er der gjort erfaringer med at udbetale et beløb til brugeren (direct payment), som efterfølgende selv køber sin personlige assistance. Det eneste krav til udbyderen er, at de skal være økonomisk solvente, og at det bevilgede antal assistancetimer leveres. Denne ordning har dog angiveligt givet anledning til flere problemer. Kommunerne har ingen mulighed for at føre tilsyn med kvaliteten i de leverede BPA-ydelser, og der er risiko for, at brugerne anvender dele af de bevilgede midler til andre formål end tilsigtet. Blandt andet på denne baggrund er der i Sverige diskussioner om godkendelse af udbydere og et bedre tilsyn.

I Norge udbetales beløbet derimod til en konto, brugeren har hos udbyderen og administratoren af BPA (indirect payment), hvorved der formelt set indgås en aftale mellem kommunen, udbyderen og brugeren om, at ydelsen skal indbetales dertil.

Det anbefales, at en dansk BPA baseres på, at det som udgangspunkt er kommunen, som indgår en kontrakt med de relevante udbydere om leveringen af BPA. Kontrakten skal inden færdiggørelse godkendes af brugeren.

Kommunale kontrakter med de enkelte BPA-udbydere vil desuden muliggøre dannelsen af et overblik over, hvilke udbydere der er i kommunen. Kommunen bør desuden sikres mulighed for at føre tilsyn med udbyderne, både i forhold til økonomi og kvalitetsudvikling samt sikringen af brugerens selvbestemmelse og integritet. Dette tilsyn kan i særdeleshed være af betydning for nye målgrupper som fx udviklingshæmmede og kognitivt funktionshæmmede.

For nuværende er der ikke brugerstyrede udbydere af støtte i Danmark. Vi anbefaler at støtte udviklingen af sådanne kooperativ-lignende organiseringer, da erfaringerne har været positive i Norge og Sverige, og da det vil udvide den enkeltes valgmuligheder. Initiativet til denne slags udbydere er et anliggende for brugerne.

For øjeblikket er der flere private landsdækkende og lokale udbydere af praktisk hjælp og andre services. Flere af disse udbydere må forventes også at være interesserede i at udbyde personlig assistance.³

2.5.3 Gennemsigtighed og overblik

For at borgeren kan gøre brug af et frit valg, skal der være overblik over eksisterende BPA-udbydere. Det vil derfor være relevant at etablere en BPA-database i lighed med frit valg-databasen på ældreområdet. Her skal det fremgå, hvad udbyderne tilbyder, hvordan brugerstyring praktiseres, i hvilke kommuner de udbyder BPA, samt hvilke målgrupper de evt. primært har erfaring med eller har afgrænset sig fra.

2.5.4 Tilsyn og godkendelse

På baggrund af ikke mindst de svenske erfaringer vil vi anbefale, at der indføres en ordning, hvor udbyderne godkendes, og hvor der løbende føres tilsyn med såvel økonomi og kvaliteten i BPA-ydelserne, herunder ikke mindst brugertilfredshed og brugerforventninger.

I Sverige diskuteres det for øjeblikket, om det også der er nødvendigt at indføre en ordning, hvor der arbejdes med godkendelse og tilsyn. Baggrunden herfor er dels, at der anvendes mange økonomiske midler på området, dels at der i forhold til nogle af de private udbydere er usikkerhed om, hvorvidt midlerne anvendes på en måde, der er i overensstemmelse med hensigten. Endelig kan det også sikres, at udbyderne har de kvalifikationer og fagligheder, der er nødvendige, hvis brugerne fx har behov for socialpædagogisk støtte.

³ I Bilag E findes en præsentation af en række private udbydere i Danmark

2.5.5 Profil af forskellige typer af udbydere

I det følgende vil vi kort beskrive de forskellige svenske og norske BPA-udbyderes særkender.

Brugerstyrede udbydere

I både Norge og Sverige står de brugerstyrede udbydere meget stærkt. I Norge er det eneste alternativ til kommunal BPA brugerstyret. I Sverige er der flere brugerstyrede udbydere, der typisk er etableret lokalt eller i forhold til en bestemt målgruppe.

Et kendetegn for de brugerstyrede udbydere er, at brugerne som "ejere" har indflydelse på, hvordan virksomheden/andelsforeningen drives, og hvad virksomheden skal lægge vægt på. De brugerstyrede udbydere er typisk organiseret som foreninger/kooperativer, hvor brugerne skal være medlemmer for at kunne modtage assistance. Som medlem har man stemmeret på foreningens generalforsamling, ligesom man kan stille op til bestyrelsen. En del af de brugerstyrede organisationer har ideologiske udgangspunkter, fx i den såkaldte Independent Living-bevægelse, og har dermed en anden tilgang end den kommunale til at varetage den personlige assistance.⁴

BPA organiseret i en brugerstyret organisation giver større mulighed for øget selvbestemmelse gennem den personlige assistance og for indflydelse på virksomhedens drift og værdigrundlag.

De brugerstyrede organisationer stiller visse krav til modtagerne af personlig assistance. Disse krav kan fx handle om deltagelse i et arbejdslederkursus. I Norge er et arbejdslederkursus obligatorisk for alle, der ønsker en BPA, det være sig på kommunal eller kooperativ vis. Derudover tilbyder den brugerstyrede organisation kontinuerligt temadage og kurser for sine medlemmer.

Private udbydere

Sverige har, modsat Norge, erfaringer med private udbydere. Her er der mange typer af private udbydere, lige fra enkeltmandsfirmaer til landsdækkende og internationale firmaer.

For nogle brugere kan det være en fordel at benytte en privat udbyder, hvis de ønsker et alternativ til den kommunale organisering. Der kan også være brugere, der ikke ønsker at deltage i brugerstyrede organisationer. Ydermere har de private aktører, i modsætning til de brugerstyrede, ikke noget ideologisk udgangspunkt og har således ikke en intention om at være handicappolitisk talerør for brugerne.

⁴ Independent Living er en international bevægelse, som kæmper for empowerment og brugerstyring og mod klientgørelse.

Da der kan være meget stor forskel på de private leverandører af BPA, viser de svenske erfaringer, at det er vigtigt, at der føres tilsyn med både økonomi og indhold af de ydelser, der leveres.

Kommunale udbydere

I Norge og Sverige har kommunerne som udgangspunkt en forpligtelse til at tilbyde BPA til de borgere, der ønsker det. Denne forpligtelse er stærkere i Sverige end i Norge. Vi vil mene, at det også i Danmark bør være muligt at vælge mellem det traditionelle tilbud og BPA. BPA skal netop ses som en *alternativ* måde at organisere ydelserne på.

De kommunale udbydere agerer i mange henseender på lige vilkår med de øvrige udbydere. Det betyder også, at kommunen skal kunne dokumentere, hvad prisen for BPA er. Men kommunen har også en anden rolle i form af en grundlæggende forsyningsforpligtelse. Kommunen skal være brugerens ”sikkerhedsnet”. Dette betyder, at kommunen har en udvidet pligt til at sikre, at alle brugere får den hjælp og støtte, de er berettiget til. Kommunen skal – i nødstilfælde – kunne overtage en anden aktørs brugere med øjeblikkelig virkning. Det kan fx være, hvis udbyderen går konkurs eller på grov vis misligholder kontrakter. Det betyder, at kommunen er forpligtet til at opretholde et beredskab, der kan imødekomme sådanne behov.

Borgeren selv som arbejdsgiver

I Sverige og Norge er det fortsat muligt for BPA-brugere selv at være arbejdsgiver, hvilket også bør opretholdes i forbindelse med en dansk model. Det er dog en forudsætning, at borgeren selv kan varetage de forpligtelser, det indebærer.

I Sverige er det fagforeningens (Kommunalarbejderforbundet) opfattelse, at der oftere opstår ”sager”, når borgeren selv varetager det fulde arbejdsgiveransvar. Disse sager kan fx handle om uberettiget firing, mobning eller lignende. Det er ofte sager, der er ubehagelige for alle involverede parter.

Det er derfor vigtigt, at kommunen omhyggeligt informerer borgeren om, hvad arbejdsgiverrollen indbefatter. Eksempelvis at vedkommende er personlig ansvarlig for hjælpernes løn- og ansættelsesforhold, og hvad heraf følger. Borgeren skal også være fuldt bevidst om den risiko, der er forbundet hermed.

2.6 Økonomi

Der er på nuværende tidspunkt hverken i Norge eller Sverige gennemført større analyser af, hvad BPA koster i forhold til alternative tilbud. I Sverige har JAG, der er udbyder af personlig assistance, gennemført en analyse af omkostningerne ved BPA i forhold til anden service. JAGs resultat peger på, at BPA kan være en anelse dyrere. Det vil dog være afhængigt af, hvilke tilbud borgeren alternativt skulle have. I JAGs beregninger af BPA indgår samtlige sociale udgifter, herunder også besparelsen ved at brugerne bor i egen lejlighed med personlig assistance frem for i botilbud.

I Norge viser erfaringsopsamlingen, at den brugerstyrede udbyder Uloba kan levere BPA til en pris, der ligger omtrent på samme niveau eller under den kommunale udbyders pris. Derudover er en fordel ved den brugerstyrede udbyder i Norge, at der er stor gennemsækelighed i anvendelsen midlerne.

Socialstyrelsen i Sverige er for øjeblikket ved at gennemføre en analyse af økonomien i personlig assistance i forhold til botilbud og andre alternativer. Denne analyse forventes at være færdig i foråret 2007.

Det er umiddelbart svært at gisne om, hvorvidt en dansk BPA-ordning bliver billigere eller dyrere end de nuværende tilbud. En kvalificeret vurdering af dette spørgsmål vil kræve en selvstændig analyse.

2.7 BPA og ophold i botilbud

I Norge er det muligt at få BPA samtidig med andre ydelser. Derimod er udgangspunktet i den svenske ordning, at man ikke kan få BPA, hvis man bor i botilbud eller er på behandlingshjem, da en del af ydelserne allerede findes i tilbuddet.

I Danmark bør det være muligt at få BPA, selv om man bor i et botilbud. Som nævnt indledningsvist er Servicelovens udgangspunkt, at støtten skal tildeles efter en individuel, konkret vurdering af borgerens ønsker og behov og uafhængigt af boform. Adskillelsen af hjælp og bolig var netop tænkt som et middel i afskaffelsen af institutionsbegrebet. Dette princip indebærer, at beboere i botilbud må have de samme muligheder for at vælge egne hjælpere.

I botilbuddet ”Koglerne” i Jyllinge er der erfaring med at tænke i disse baner:

For beboerne på Koglerne er det målet at yde støtte og hjælp til beboerne i forhold til deres individuelle behov. Det er hensigten, at den enkelte beboer tildeles et gennemsnitligt antal timer pr. uge/måned, der kan anvendes efter egne ønsker og behov. Dette indebærer stor variation i omfanget af den ydede hjælp til beboerne - spændende fra basisstøtte til 24 timers individuel støtte.⁵

I det omfang beboere på botilbud modtager hjælp eller støtte fra personalet på botilbuddet, bør denne støtte modregnes i BPA-timerne, med henblik på at undgå overkompensation.

2.7.1 Social isolation vs. botilbud

I Norge og Sverige har et af målene med BPA været, at beboerne i botilbud skulle have mulighed for at bo i egne lejligheder. Dette kan være målet på langt sigt, men det bør ikke være en forudsætning for BPA.

En af fordelene ved botilbuddet kan for nogle af beboerne være et socialt netværk. Andre er helst fri for dette netværk, det synes mere påtvunget end valgt, og andre kan ikke undvære det. For den sidstnævnte gruppe kan det have stor negativ betydning, hvis BPA betyder, at de skal forlade et sådant netværk.

2.8 Hjælpernes vilkår og profil

Erfaringerne fra både Norge og Sverige har vist, at det er svært at finde hjælpere i tilstrækkeligt omfang. Jobbet lider af at være et lavstatus-job. For øjeblikket er dette billede ved at blive ændret i Sverige. Der er gennemført en kampagne, der har sat fokus på hjælpernes arbejdsopgaver og betydningen af hjælpernes arbejde. Dette har bidraget til at gøre jobbet mere anset, og der er nu flere, for hvem jobbet er primært, ikke midlertidigt. I Norge viser en undersøgelse, at en af de faktorer, der vurderes højt blandt hjælperne, er kontinuitet i forhold til den samme bruger.

I forbindelse med udviklingen af BPA vil vi foreslå, at der gennemføres en oplysningskampagne om hjælperjobbet med fokus på fleksibilitet og kvalitativt jobindhold.

2.8.1 Arbejdsvilkår

Når arbejdsgiverrollen bliver placeret organisatorisk, vil det være lettere at sikre ordentlige arbejdsforhold for hjælperne. Det vil derfor være en idé at udvikle overenskomster med fagforeningerne, der er målrettet hjælperarbejdet. Det er i denne forbindelse vigtigt, at der er

⁵ Driftsaftale for Koglerne, se www.koglerne.dk

fleksibilitet i forhold til at planlægge organiseringen og udførelsen af arbejdet, så brugeren af BPA ikke vil blive alt for bundet af regler og aftaler. På den anden side er det også vigtigt at sikre gode arbejdsforhold, så det er muligt at fastholde kvalificerede hjælpere.

Blandt BPA-udbydere i Norge og Sverige er der i højere grad sat fokus på hjælpernes arbejdsforhold, da det kan være svært at finde gode hjælpere, og fordi det tager tid at oplære en hjælper i jobbet. I Norge har den brugerstyrede organisation indgået en intentionsaftale med Fagforbundet og etableret et samarbejde, der bygger på gensidig forståelse.

Hjelperne i Sverige ønsker blandt andet tydeligere arbejdsbeskrivelser. De skal indeholde en overordnet beskrivelse af arbejdsopgaverne og en præcisering af, at arbejdet er *brugerstyret*. Baggrunden for dette ønske er, at nogle hjælpere oplever, at pårørende opfatter hjælperne som en slags hushjælp. Derudover kan der være specielle problemstillinger, når brugeren bor hos sine forældre.

2.8.2 Uddannelse

For at jobbet som hjælper kan blive andet og mere end et midlertidigt job, er det vigtigt, at der tilbydes uddannelse i form af intro- og kursusforløb. Hjelperne bør, udover den løbende oplæring af arbejdslederen, tilbydes en introduktion til deres arbejdsfelt og de faglige problemstillinger, der typisk ligger i jobbet. Blandt emnerne kan være temaer som brugerstyring, magt og omsorg, boligen som hjem og arbejdsplads og konflikthåndtering.

Ud over denne grundintroduktion foreslår vi, at der løbende udbydes kurser for hjælperne, og at udbyderne har pligt til at sikre relevant efteruddannelse. Det kunne være i alternativ kommunikation, medicinudlevering og mere diagnosebestemte kurser.

2.8.3 Fagligt forum

Fra Sverige og Norge er det erfaringen, at hjælperne ønsker at kunne mødes med kolleger i et arbejdsbaseret forum. Målet hermed er at diskutere problemstillinger, få ideer og inspiration, og i det hele taget have større kendskab til andre, der har de samme arbejdsopgaver som en selv.

Fra brugersiden i Sverige er der dog skepsis over for, at hjælperne mødes i fora, hvor brugerne ikke til stede. Denne skepsis handler om, at brugerne ikke ønsker, at hjælperne taler *om* brugerne. Baggrunden herfor er især, at nogle brugere har negative erfaringer fra botilbud og institutioner. Det brugerstyrede kooperativ i Norge afholder dog netop faglige temadage for hjælpere, hvilket er en

anerkendelse af nødvendigheden også af denne side af hjælperjobbet. De udgiver også et tidsskrift specielt målrettet til hjælperne.

3. Den danske hjælpeordning – frihedens og udfordringernes ordening

Den danske hjælpeordning havde sin spæde opstart i 1970'erne. Her fik nogle borgere i Århus mulighed for selv at ansætte hjælp svarende til de penge en institutionsplads, alt inklusive, ville koste kommunen. Det blev til ca. 80 timer om ugen. Der var ikke tale om nogen strategi eller noget forsøgsprojekt, men borgerne ville ikke bo på institution.⁶ De ville bo i egen bolig og bestemme over sig selv.

Op gennem 1980'erne spredte "Århus-ordningen", som den blev kendt som, sig til andre kommuner. Den blev gjort landsdækkende og lovhjemlet i bistandslovens § 48.4. I 1998 blev hjælpeordningen til servicelovens § 77, og i forbindelse med strukturreformen er den ændret til § 96 i serviceloven.

I 1995, små 20 år efter de første erfaringer, var der ca. 700 brugere af ordningen, og i 2006 var der omkring 1200 brugere. Ordningen koster i alt 967,7 mio. kr.⁷

Der findes beslægtede ordninger, som skal ses i sammenhæng med § 96, men ingen af dem giver det samme råderum og selvbestemmelse.⁸ Ordningen kan opleves "restriktiv" i forhold til de andre nordiske landes udgaver. Idet brugeren ud over at tilhøre målgruppen af personer med et massivt hjælpebehov, også selv skal administrere ordningen, dvs. løfte arbejdsgiverrollen, samt have "et aktivitetsniveau, som gør det nødvendigt at yde en ganske særlig støtte".

Derudover er det præciseret i Socialministeriets vejledning, at det er de meget plejekrævende med behov for døgnassistance, der er hovedmålgruppe.⁹ Det gør det svært at få en hjælpeordning, hvis man har brug for 25-50 timers fleksibel hjælp om ugen. Samtidig med et stort behov for personlig og praktisk hjælp skal man altså have et højt aktivitetsniveau og være administrator og arbejdsgiver. At adgangen til ordningen er svær understreges yderligere af, at assistancebehovet ikke må kunne dækkes på anden vis. Det vil sige, at hvis kommunen mener, at man kan sammensætte assistancen på andre måder (hjemmehjælp, støtteperson, ledsageordning, botilbud), som matcher borgerens behov,

⁶ Bjelke Jensen & Evans 2005.

⁷ Socialministeriet opgav i sommeren 2006 tal på over 1500 brugere, men det tal var fejlbehæftet. Flere indberetninger i 2005 til Danmarks Statistik var alt for høje. Korrigeret ender man omkring 1150-1200 brugere (pers. komm. med medarbejder fra Danmarks Statistik). Det officielle tal for 2005 er 1192 brugere (Folketinget, Spm. nr. S 6833, 2006).

⁸ Fx § 95.2 og § 97. Hhv. "udvidet hjemmehjælp" og ledsageordning, se Bilag A.

⁹ I et svar til folketinget i 2003 mente Socialministeren dog ikke, at der er faste retningslinjer for timetallet, og at der meget vel kan være forhold, der gør, at døgnbæring ikke er ønskeligt (Spm. nr. 2582 25/3 03).

så bliver man ikke bevilget en hjælpeordning. Dermed kan alternativet være et bofællesskab med personale i stedet for en brugerstyret ordning i egen bolig.

3.1 Formålet med hjælpeordningen

Hjælpeordningen gør det muligt for personer med betydelige og varige funktionsnedsættelser at få bevilget løn til hjælpere, som han/hun selv ansætter. Formålet med ordningen er, at brugerne får personlige hjælpere til personlig og praktisk hjælp, ledsagelse og overvågning og herved kan leve et så almindeligt liv som muligt og deltage i aktiviteter på samme måde som andre borgere.

Det ligger i ordningen, at mennesker med betydelige funktionsnedsættelser selv kan vælge, hvem de skal omgive sig med hvornår, og hvad de skal lave. Det opfattes som en væsentlig force i ordningen, at man således kan sammensætte og styre sit eget team. Hjælpeordningen kan ses som en myndiggørelse af borgeren, en måde at sætte borgeren i centrum på. Den fremhæver individualiteten, det frie valg og selvbestemmelse.

Det er ikke blot tydeligt, at ordningen giver mange muligheder for dens brugere. Den kræver også meget. Også af de kommuner der ikke har ekspertise på området. De har en pligt til at rådgive og vejlede om ordningen, men det kan være en stor udfordring, når en sådan ”sag” for en sagsbehandler ikke fylder ret meget i det daglige arbejde. En anden årsag til, at nogle kommuner har svært ved at rådgive og vejlede, er, at de ikke har ekspertisen til det. Det kan fx dreje sig om indsigt i regler på det private arbejdsmarked, som medarbejderne i kommunens personaleafdeling ikke nødvendigvis kender indgående.

3.2 Udfordringer og udvikling

Den danske ordning bliver i sammenligning med lignende norske og svenske ordninger opfattet som restriktiv og elitær. Den bliver ikke set som ”verdens bedste hjælpeordning”, men som en ”hjelpeordning for de bedste”. Det gør den også af mange danskere med handicap, der ikke kommer gennem det nåleøje, som ordningen også er blevet beskrevet som. Formålet i denne sammenhæng er i høj grad at præsentere de sider af ordningen, som kan udvikles og forbedres. Der er flere områder, man kan tage op som udfordringer i den danske hjælpeordning. Her tænkes fx på udvidelse af målgruppen for hjælpeordningen og nye organisationsformer, som vi vil vise fra Norge og Sverige længere fremme i rapporten.

3.3 Målgruppe

Målgruppen for hjælpeordningen i Danmark er reelt begrænset til en lille gruppe bevægelseshæmmede. Kravene til ordningen betyder, at mange ikke får muligheden for den selvstændige og fleksible hjælp, fordi de enten ikke lever op til kravene, eller fordi det vurderes, at deres behov kan dækkes via andre tilbud i serviceloven. Eksempelvis kan stærkt bevægelseshæmmede med kognitive funktionsnedsættelser eller træthedssyndromer ikke få hjælpeordningen, fordi arbejdsgiverrollen er for krævende.

Et relevant spørgsmål, man kunne stille, er: Hvorfor er det kun mennesker, der *kan* og *vil* være arbejdsgivere, som kan få fleksibel hjælp på egne betingelser eller ret til at ansætte egne hjælpere?

I dag er der mange brugere, der har store problemer med hjælpeordningen, fordi de i henhold til loven skal administrere det hele selv. Men der er også en stor del, der i dag reelt får administreret deres ordninger af kommunerne, pårørende eller private firmaer. Derfor er kravene modereret i mange tilfælde, og det er mere eller mindre tilfældigt, hvor meget kommunerne går op i det.

I Danmark er der tradition for, at hjælpeordningen kun gives til personer, der har massive assistance- og ledsagebehov. Dette er en af grundene til det ”gab”, der kan være op til en hjælpeordning. Hvis en person har behov for eksempelvis 25-40 timer om ugen, kan det være særdeles svært at få bevilget en hjælpeordning, fordi man så mener, at alternative tilbud kan dække behovet. Men hvorfor skulle man ikke kunne ansætte personlige hjælpere, hvis ens samlede udmåling udgør et behov på 26, 31 eller 37 timer om ugen?

3.4 Arbejdsgiverrollen

Mange nuværende brugere ønsker ikke at varetage arbejdsgiveransvaret, selv om de måske har haft det i flere år. Primært administrationen er der mange, der hellere end gerne vil undvære, men uden at smide den åbenlyst vigtige selvbestemmelse og fleksibilitet væk. Hvis målgruppen for hjælpeordningen skal udvides, er det nødvendigt at der blødes op på dette krav. Det betyder, at det fortsat skal være muligt at ansætte dem, man vil, men at man kan graduere, hvor meget eller hvor lidt arbejdsgiverrolle der skal følge med. Længere fremme vil vi vise, hvordan man praktisk arbejder med at adskille arbejdsgiver- og arbejdslederrollen i Norge og Sverige. Her opererer man med støttet arbejdsledelse, så også personer med indlæringsvanskeligheder kan have selvstændig hjælp.

En række private firmaer er vokset frem på hjælpeområdet i Danmark, og deres rolle er vokset de seneste år i administrationen af hjælpeordningen. De kan varetage forskellige aspekter som administration, vikarservice, ferieregnskab, lønudbetaling og forsikringer. De har ingen andre forpligtelser ud over at levere denne service. Der findes i Danmark i dag adskillige private firmaer, som leverer forskellige hjælpe- og ledsagerydelser for mennesker med handicap. Nogle driver også kursusvirksomhed og opfølgning mod betaling – regningen for alle disse servicier ender hos kommunerne. Flere handicapkonsulenter fra amterne har set disse udgifter vokse betydeligt.¹⁰ Samtidig får hjælperne ikke nødvendigvis mere i løn, eller brugerne flere timer, da en procentdel naturligvis går til formidlingsbureauerne. Dette marked har temmelig frit spil, da der ikke er tale om reguleret arbejdskraft, og brugeren fortsat formelt er arbejdsgiver.

3.5 Rådgivning, vejledning, uddannelse

I dag mangler brugerne i Danmark lederudvikling og en kontinuerlig faglig opbakning til deres rolle. Efteruddannelse, lederkurser, konflikthåndtering, *human resources management*, *coaching* – man kan sætte fingeren på flere områder. Det er krævende at være leder, især hvis man kommer fra et lukket og beskyttende miljø. Brugerne mangler viden (især i opstartsfasen) og ligestillede at dele deres erfaringer med. (Bjelke Jensen & Evans 2005 og Nordjyllands Amt 2004). De mangler også de helt praktiske sider som ansættelse, at lægge skemaer og definere arbejdsgange. Meget kommer med tiden – men *learning by doing* er ikke nok i det lange løb i en så krævende foranstaltning som hjælpeordningen. I Nordjyllands Amt er rådgivningen omkring arbejdsgiverrollen da også et af de områder, der er mindst tilfredshed med (ibid.), selv om brugerne vurderer det som meget vigtigt. Hele 80 pct. har haft behov for vejledning fra andre end kommunen i opstartsfasen.

3.6 Aktiviteter

De, der har hjælpeordningen i dag, er tilfredse med den. Brugerundersøgelser viser, at 84 pct. af brugerne er meget tilfredse (Nordjyllands Amt 2004), og at brugerne slet ikke kan forestille sig noget alternativ (Bjelke Jensen & Evans 2005). Sidstnævnte faktum viser, hvor altafgørende ordningen er for dem. Den betyder, at de kan leve og have aktiviteter, som betyder noget for dem, når de vil. Blandt andet derfor den høje tilfredshedsrate. Men der er også problemer – for med de gode sider ved ordningen følger alt det, den kræver. Brugerne føler sig ofte alene, og at det er en særdeles tung og svær opgave at løfte (ibid.).

¹⁰ Personlig komm. med Videnscenter for Bevægelseshandicaps konsulentnetværk. Amterne har været involveret i mange § 77-sager via grundtaksmodellen, som gav amterne medfinansieringsansvar.

Aktivitetsniveauet er en væsentlig barriere for adgangen til hjælpeordningen. Hvornår er et aktivitetsniveau ”godt nok”? Hvad er egnede aktiviteter? Hvis det giver livskvalitet for en borger at gå til banko, er det så ikke lige så godt som at deltage i en kunstforening eller en læsekreds? Nogle kommuner har været ude med definitioner af, hvad der er ”gældende” aktivitet, og hvad der ikke er, men der er intet grundlag herfor i loven – derfor bliver kravet et område for flere tilfældige kommunale forskelle og afgørelser.

Der er eksempler på borgere, der finder på aktiviteter og går til møder og melder sig ind i bestyrelser (som de ikke føler de hører hjemme i) udelukkende for at bibeholde retten til en hjælpeordning (ibid.). Det betyder, at de har noget at vise kommunen og forhandle med – og så får aktivitetskravet absurde konsekvenser. Under alle omstændigheder skal nye alternative hjælpeordninger være mere fleksible på dette område – og der må være forståelse for, at mange mennesker med handicap skal bruge timevis på aktiviteter som måltider, bad, transport og andre daglige rutiner, som er uproblematisk for mennesker uden handicap.

3.7 Hjælpere

Handicaphjælpere er en af de mest ubeskyttede arbejdsgrupper i Danmark. De er ansatte hos den enkelte borger med handicap, og et mindretal er tilknyttet en faglig organisation. Der har længe været tale om at indføre bedre løn og ansættelsesvilkår for handicaphjælpere, og denne debat er voksende, efterhånden som det bliver sværere at rekruttere hjælpere. Lav løn, manglende anciennitet, tillæg, pension, jobsikkerhed og uberettigede fyringer kan være ulemper ved jobbet. Deciderede arbejdsretlige sager dukker fra tid til anden op, til stor ulykke for alle parter.

”Hjælperne og deres levebrød risikerer at blive forsøgskaniner for brugernes pædagogiske udfordringer”. Sådan skriver Eva Munk-Madsen i en kritik af arbejdsforholdene og den manglende professionalisme i hjælpeordningen. Der er simpelthen ikke fokus på hjælperne i diskursen om ordningen som sådan er hendes pointe i en artikel, hvor hun finder flere dårlige eksempler frem fra interview med hjælpere. ”De [brugerne] er SÅ dårlige til at være arbejdsgivere, men hvem hjælper dem med det?”, er et af interviewcitaterne fra artiklen (Munk-Madsen 2006).

Til gengæld udtrykker mange hjælpere stor tilfredshed med den fleksibilitet, der ligger i jobbet. Mange er selv med til at tilrettelægge deres arbejdstid. Studerende kan ved at arbejde én weekend om måneden (48 timer) samle flere timer sammen end studerende normalt kan ved siden af studierne. Man kan ligeledes samle en fuldtidsstilling og afvikle den på en lille uge i løbet af en måned. Denne

fleksibilitet synes at betyde meget for hjælpere, og døgnvagter er da heller ikke svære at besætte. Det er til gengæld de stillinger, der er jævnt spredt ud over en uge.

Derfor foretrækker nogle brugere af hjælpeordningen også at have relativt flere hjælpere ansat til samme antal timer, da det giver en større fleksibilitet og manøvreduktighed.

Både i en kommende og nuværende ordning er det nødvendigt at se på hjælpernes løn- og ansættelsesforhold, da det bliver sværere at rekruttere, og fordi arbejdsforholdene ikke følger med tiden. Kunsten er derfor at finde en balance, hvor brugernes ret til selvbestemmelse ikke fratages dem, og hvor hjælpernes forhold bedres.

3.8 Hvad nu?

Resten af rapporten vil vise, hvordan man har arbejdet med de nævnte problemstillinger og udfordringer i Norge og Sverige. De skævede for 15-20 år siden til Danmark for at lære af vores ordning. De har haft de samme perspektiver for denne type assistances formål, men de har udviklet sig i andre retninger. Deres ordninger er nu langt mere inklusive og fleksible end den danske hjælpeordning. Begge lande har eksempelvis åbnet op for, at også kognitivt skadede og udviklingshæmmede med hjælpebehov kan modtage Brugerstyret Personlig Assistance, og der har været massiv statslig støtte til denne udvikling. I Sverige er dette udmøntet i en særlig rettighedslov.

LPPH (Landsorganisationen for Personlig og Praktisk Hjælp) skriver følgende om de danske persongrupper, der ikke får dækket deres behov for personlig hjælp for at leve et aktivt liv, sådan som ordningerne i Danmark er skruet sammen i dag. Det er:

- Personer, der er helt eller relativt selvhjulpne i hjemmet og får dækket deres eventuelle behov for hjælp af hjemmehjælp, men har brug for hjælp i forbindelse med aktiviteter uden for hjemmet. Behovet for ledsagelse er mere end 15 timer om måneden, idet langt de fleste mennesker har brug for at kunne færdes uden for deres hjem i mere end gennemsnitligt en halv time om dagen.
- Personer, som er delvist selvhjulpne, men alligevel behøver en del praktisk hjælp og pleje. Deres behov for hjælp er så lille, at de ikke er berettigede til en hjælpeordning efter § 96, men så stort, at de vanskeligt kan få behovet dækket af ledsageordningen og hjemmehjælp, fx fordi behovet er uforudsigeligt og opstår både i og uden for hjemmet (fx ved toiletbesøg).

- Personer, der modtager hjemmehjælp eller bor i botilbud, hvor de får dækket deres plejebehov og behov for rengøring, madlavning mv. Nogle af de personer kunne godt tænke sig hjælp til mere personlige ting, som at skrive breve eller e-mails, blive tolket når de får gæster, hjælp til bedre madlavning etc.
- Personer, der har et massivt hjælpebehov, men ikke opfylder kriterierne for at få hjælpeordning efter § 96, fx fordi de ikke kan administrere ordningen, eller fordi deres aktivitetsniveau er for lavt.
- Personer i botilbud, der har behov for mere end 15 timers ledsagelse om måneden.¹¹

Fagpersoner og politikere har siden servicelovens indførelse i 1998 talt meget om, at paragrafferne heri kan sammensættes og anvendes fleksibelt i forhold til brugerens individuelle behov. Men sådan fungerer praksis ikke. De alternativer, som ligner hjælpeordningen, giver ikke de samme muligheder, og deres anvendelsesområde er for snævert. De forskellige støttemuligheder finansieres ofte af forskellige kasser i kommunerne, hvilket om noget giver problemer i praksis. I de fleste tilfælde vil tildelingerne og udmålingerne være baseret på hjemmehjælpsregler. Vi henviser igen til Bilag A for en grundigere gennemgang af de nuværende støtteordninger.

Hvordan fremtidig assistance og kompensation kan sammensættes på mere fleksibel vis og tilgodese nogle af de problemer, som dette kapitel har skitseret, er et af de spørgsmål, som vi i denne rapport vender os mod nabolandene for at få svar på.

¹¹ LPPH-notat 2006.

4. Brugerstyret Personlig Assistance i Norge

Norge er landet, hvor forkortelsen BPA stammer fra. I Sverige og engelsktalende lande hedder tilsvarende ordninger Personlig/Personal Assistance (PA), mens Norge indførte B'et for "Brugerstyret". Andelsforeningen Uloba, som vi vender tilbage til, har siden gjort det til en pointe, at B'et bør stå for "Borgerstyret". BPA er under alle omstændigheder det navn, ordningen kendes under i Norge, da netop brugerstyringen opfattes som det element, der på fundamental vis adskiller ordningen fra ordinære velfærdsydelser (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik 2006).

4.1 Baggrund for og formålet med BPA i Norge

BPA blev iværksat med statsstøtte som et tre-årigt forsøgsprojekt i regi af Norges Handikapforbund, fra 1991-1993. Den norske regering gjorde derefter BPA til et satsningsområde i handleplanen for funktionshæmmede 1994-97. Nu kunne kommuner, som ønskede at iværksætte ordningen, modtage et såkaldt stimuleringsstøt; et økonomisk redskab der skulle stimulere kommunerne til initiativer inden for dette nye felt. Udviklingen er, set med danske øjne, gået hurtigt i Norge. Statens Råd for Funktionshemmede mener, det er en naturlig fremadskridende proces, også set i lyset af nye velfærdspolitiske idealer, hvor brugeren er i centrum. BPA er i denne forbindelse central i udviklingen af nye serviceparadigmer, hvor borgeren er i centrum, mener Rådet.¹²

Ordningen kom i stand efter lang tids pres fra norske brugerorganisationer, der medbragte fokus på Independent Living-ideologien (fx www.independentliving.org) og en handicapopfattelse inspireret af den britiske sociale model (fx Oliver 1990; Barnes, Oliver, Barton 2002; Barnes, Mercer 2003). I det norske Socialministerium arbejdede man samtidig på at implementere *empowerment*-strategier og brugerindflydelse. Derfor matchede BPA som projekt ministeriets ønsker om udvikling på dette område. Brugerindflydelse var, og er, en af tidens klare socialpolitiske tendenser, og med denne ordning var der en mulighed for at udvikle brugerstyring, tydeligt og klart manifesteret.

Især staten, stortingspolitikere og brugerorganisationerne støttede op om udviklingen af BPA. Kommunerne bakkede også op, og ordningen blev set som et nyt fremadskuende redskab i understøttelsen af funktionshæmmedes selvstændige, deltagende og aktive livsførelse. Kommunerne mente, og mener stadig, at den slags er gode udviklinger; der skal bare følge midler med.¹³ Men pointen i Norge var fra starten, at BPA skulle opfattes som en alternativ organisering af ydelser –

¹² Interview med Tine Øverli, SRFF, 4/10 2006.

¹³ Interview med Anne Marie Borgersen, KS, 5/10 2006.

altså service, der i princippet allerede blev ydet i kommunerne. Denne problemstilling vender vi tilbage til. Hovedformålet og de socialpolitiske ønsker er udmøntet i lovforslaget, som vi nu vil se nærmere på.

4.2 Lovgivningsmæssige rammer

Lovhjemmelen for BPA kom efter en forsøgsperiode og en omfattende høringsrunde i år 2000. Indledningen til lovforslaget, hvor vi bl.a. ser udtrykket ”alternativ organisering”, har følgende ordlyd:

”Brugerstyret personlig assistance er en alternativ organisering af praktisk og personlig hjælp til stærkt funktionshæmmede, som har behov for bistand i dagliglivet, både i og uden for hjemmet. Brugeren har rollen som arbejdsleder og påtager sig ansvar for organisering og indhold i forhold til sine behov. Inden for de timerammer, som kommunens udmåling om praktisk bistand angiver, kan brugeren styre, hvem han/hun vil have som hjælper(e), hvad assistenterne skal lave, hvor og til hvilke tider hjælpen skal gives. Brugerstyringen vil være et middel til at bidrage til bedre ressourceudnyttelse og kvalitetssikring. Servicen skal være en del af de samlede kommunale omsorgsservicer og knyttes til personen – ikke til boligen.” (Ot.prp. nr.8 (1999-2000), vores overs.).

Den norske Socialtjenestelovs § 4-2, som er lovgrundlaget for BPA, er formuleret således:

”De sosiale tjenester skal omfatte praktisk bistand og opplæring, *herunder brukerstyrt personlig assistanse*, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker” (Vores kursivering).

Det er værd at bemærke, at de sociale tjenester i kommunerne *skal* omfatte BPA. Med denne lov kan kommunerne altså ikke længere sige, at de ikke bruger eller ikke har BPA. En problematik som dog stadig opleves – Ressourcecenter for Omstilling i Kommunerne (RO) vurderer, at der i 2006 er over 100 ud af 434 kommuner, som endnu ikke har BPA-ordninger. Einar Holand, RO-rådgiver, mener ikke længere, at kommunerne kan sige, at det ”jo er en svært ny ordning” – de første ordninger kom i stand i 1991 og BPA har haft stor socialpolitisk bevågenhed i 15 år.¹⁴ Dog er BPA fortsat afhængig af et kommunalt skøn. Det er ikke som i Sverige en speciel rettighedslov, men en del af den almindelige sociallovgivning. Der foregår for øjeblikket en debat om, hvorvidt BPA skal være en rettighedslov, i stil med den svenske ordning om personlig assistance.

¹⁴ Interview med Einar Holand, RO, 5/10 2006.

Afslutningsvis i forhold til lovstoffet skal nævnes, at der i den originale Rundskrivelse fra 2000 opremses tre modeller for organiseringen:

1. Kommunen er arbejdsgiver.
2. Andelsforening er arbejdsgiver.
3. Brugeren selv er arbejdsgiver.

I alle tre tilfælde er brugeren selv arbejdsleder. Det er kommunerne, der afgør modeltypen, men brugerens forudsætninger skal tillægges afgørende vægt – ligesom der ifølge Socialtjenesteloven § 8-4 skal lægges stor vægt på, hvad ”klienten” mener.

RO og Uloba (Uloba – Andelslag for borgerstyrt personlig assistanse, der er den kooperative udbyder af BPA) mener derfor ikke, en kommune kan sige, at der i denne kommune ikke findes et Uloba-samarbejde, hvis det er et sådant, brugeren ønsker, da Rundskrivelsen tydeligt nævner, at BPA kan organiseres på *tre* måder.¹⁵ Dog kan kommunerne i praksis bestemme, at der lokalt kun gælder én måde at organisere BPA på. RO vurderer, at hvis BPA gøres til en rettighed, vil det bidrage til mere ens forvaltning af BPA i kommunerne. Som det er i øjeblikket, afhænger BPA-ordningernes succes i de enkelte kommuner af BPA-ildsjæle eller BPA-konsulenter. Dog vil der også i en rettighedslov være behov for en vurdering, fx en vurdering af om borgerne lever op til kriterierne.

4.3 Målgrupper

I lovgivningen er der omtalt tre typer af brugere, som kan gøre brug af BPA. De tre grupper er:

- Brugere med sammensatte og omfattende hjælpebehov.
- Brugere som er i stand til at varetage arbejdslederrollen.
- Brugere som har egenindsigt, og som har ressourcer til aktivt liv i og uden for boligen.

Den seneste udvikling i Norge er en udvidelse af målgruppen for BPA. Nu er BPA også åben for børn, udviklingshæmmede og personer med kognitive funktionsnedsættelser. Det sker gennem støttet arbejdsledelse, hvor en dertil bemyndiget person repræsenterer borgeren. Målgruppen for ordningen og sondringen mellem arbejdsgiver og -leder kommer vi ind på i et kommende afsnit.

¹⁵ Interview med Einar Holand, RO, 5/10 2006. Statens Råd har samme kritikpunkt.

4.4 Fakta

Inden vi bevæger os fra lovene til virkeligheden og praksis, vil det være på sin plads at se på en række fakta og tal om BPA i Norge. Landet har 4,7 millioner indbyggere.

Antal BPA-brugere	1996: ca. 125 2006: ca. 1500 (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006)			
Omfang af BPA	2003:	Op til 15 timer/ugen: 26 %	16-38: 43 %	over 38: 28 % (3 % ikke svaret; Guldvik 2003)
	Gennemsnit: Ca. 40 timer/ugen. "Småbrugere" trækker det gennemsnitlige timetal ned. Mange kombinerer BPA med andre kommunale tjenester.			
Alder	2003: Næsten 75 % af brugerne er over 35 år.			
BPA-stimuleringstilskud fra staten til kommunerne	1996: 6,6 mio. nok. 2000: 45 mio. nok. 2005: 50,5 mio. nok. 2006: 72,1 mio. nok. (den sidste store stigning begrundes med udvidelsen af målgruppen).			
Kommuner	2006: Ca. 300 norske kommuner ud af 434 har BPA-brugere (interview med Einar Holand, RO).			

4.4.1 Økonomisk overblik

BPA medfører ofte en mindre udgiftsstigning pr. bruger i forhold til den traditionelle ydelse. Dette anses som en biefekt, da ordningen egentlig blot er en alternativ organisering af ydelser, som i forvejen ofte er kostbare. Men det anses samtidig for naturligt, at borgerne vil gøre brug af de muligheder, der åbner sig med BPA, som ikke var der før. Der er i Norge en udbredt tradition for at kombinere BPA med andre kommunale ydelser, således at det gennemsnitlige timetal for BPA er mindre end i Danmark og Sverige – men dermed heller ikke udgør den totale serviceramme for borgeren.

Hvis man regner med andelsforeningen Ulobas timepris (som er lav i forhold til kommunernes, der varierer) på 286 nok. i timen og multiplicerer med timeantallet (40) og antallet af brugere (1500), ender man med en lavt sat årlig BPA-udgift for det norske samfund på 892 mio. norske kroner. Dertil skal lægges BPA-stimuleringstilskuddet fra staten, som i 2006 er på 72,1 mio. kr. Tilskuddet har haft god effekt i forhold til BPA-ordningens udbredelse, hvilket vi vender tilbage til.

Med hensyn til de to største BPA-organisationsformer er Ulobas pris (286 kr.) konkurrencedygtig i forhold til kommunernes. Det er dog svært sammenlignelige størrelser, da kommunerne ofte blot

kalkulerer med direkte lønudgifter til assistenterne, mens der i Ulobas pris indgår administration, rådgivning og andre ydelser. Mere derom i følgende præsentation af organisationsformerne.

4.5 Tre organisationsformer

Lad os mere præcist definere, hvad de tre tidligere nævnte organisationsformer betyder. Vi vil også her komme nærmere ind på sondringen mellem arbejdsgiver- og arbejdslederrolle og præsentere andelsforeningen Ulobas virkemåde. Arbejdsgiverrollen kan altså ligge hos

1. Kommunerne.
2. Uloba (eller andre andelsforeninger/udbydere, men Uloba er pt. den eneste).
3. Borgeren selv.

Der er endnu ikke nogle private udbydere af BPA, og derfor er Uloba indtil videre det eneste alternativ til det kommunale tilbud. Forskeren Ole Petter Askheim anslår på baggrund af en fremskrivning det totale antal BPA-brugere til ca. 1500.¹⁶ Uloba har pr. oktober 2006 640 andelsejere (dvs. brugere med BPA).¹⁷ Det svarer til en andel af brugerne på 43 pct., en noget højere andel end i 2003.

Det er ligesom i Sverige kun en ganske lille del af brugerne, ca. fem pct., der selv har arbejdsgiverrollen. Kommunerne er stadig den største BPA-organisator, men Ulobas andel vokser hurtigt. Ingrid Guldvik anslog da også allerede i 2003, at Uloba tager ”markedsandele” fra kommunerne (Guldvik 2003).

Den norske BPA-forskergruppe har fundet frem til, at der er en stærkere tendens til, at Uloba vælges, desto mere brugeren selv bestemmer hvilken model, han vil have. Dog vurderer flere brugere, at beslutningen reelt er truffet i samarbejde med kommunen, end at de selv har valgt. Over en fjerdedel af kommunerne selv vurderer desuden, at brugerne kun har haft ”lidt indflydelse” på valget af arbejdsgivermodel (Guldvik 2003 og Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006).

Brugerstyring som stærkt ideal kan også være noget forplumret, når det er kommunen, der er arbejdsgiver, da der ofte vil være interessekonflikter (ibid). RO, Kommunernes Sentralforbund og statens repræsentanter har en holdning til, at det ikke kun er brugerne og assistenterne, der skal have

¹⁶ Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006.

¹⁷ Interview med Bente Skansgård og Vibeke Melstrøm, Uloba, 3/10 2006.

uddannelse i BPA. Det skal kommunale sagsbehandlere ligeså, da brugerstyring, og hvordan den faciliteres, er meningen med hele ordningen.

4.5.1 Kommunerne som arbejdsgiver – kommunal udbyder

Når kommunerne er arbejdsgivere, er assistenterne ansat i kommunerne. Det vil sige, at de er ansatte som andre i kommunen, blot har brugeren selv været med til at ansætte vedkommende. Brugeren er også selv arbejdsleder. Det er altså brugeren, der bestemmer, hvornår timerne skal lægges, og hvad de skal indeholde. Arbejdsmiljøloven gælder her såvel som i de to andre modeller. Brugeren kan ikke fyre assistenterne uden videre – det er kommunen, der er arbejdsgiver og dermed modpart i en eventuel konflikt, også juridisk.

Det betyder i praksis, at kommunerne er interesserede i stabile ansættelsesformer. Kristiansand Kommune er en af de få ”eksempel-kommuner”, hvor der er en konsulent ansat til netop at arbejde med BPA. Det er eksempelvis hendes job at medvirke ved ansættelserne og mægle i konflikter – og at ”flytte rundt” på assistenterne, når et bruger/hjælper-forhold er kørt fast. Som konsulenten siger, så ”finder de ud af det” via samtale og en snak mellem kommune, bruger og assistent, også hvis en assistent skal arbejde for en ny bruger.¹⁸ Konsulenten giver udtryk for, at der naturligvis er konflikter, men også at de altid får dem løst.

Det kan i denne forbindelse være et problem, at kommunen både skal løse en konflikt mellem en bruger og en assistent, samtidig med at den har ansvaret for at udmåle og tildele BPA. Brugeren kan muligvis føle, at han skal makke ret og vælge den assistent, kommunen tilbyder, da han ellers risikerer at miste sin BPA. Brugerstyringen kan altså være influeret af et magtforhold.

Kommunerne, RO og for den sags skyld Uloba mener ikke, det er alle brugere, der vil passe i Uloba – nogle er ligeglade med Independent Living-ideologi etc., men vil blot have den fornødne hjælp på fleksibel vis. Konsulenten fra Kristiansand forklarer, at man *ikke* kan vælge Uloba i hendes kommune. Det er konsulentens opgave at forklare borgeren hvorfor og oplyse om kommunens tilbud. Dermed kan man tvivle på hvor meget information om den principielt, men ikke reelt, eksisterende Uloba-mulighed, borgerne i en sådan kommune får.

BPA-konsulenten sidder ikke med visitations-, udmåler- og sagsbehandlingsrollen i kommunen. Der er altså en adskillelse af rollerne internt i Kristiansand Kommune.

¹⁸ Interview med Randi Lilletun Christensen, Kristiansand Kommune, 5/10 2006.

4.5.2 Uloba som arbejdsgiver – kooperativet som udbyder

En anden organisering af arbejdsgiveransvaret findes hos Uloba. Navnet på andelsforeningen Uloba stammer fra 1991, hvor det stod for ”Uafhængig Liv Oslo og Omegn begrenset ansvar”. Det kryptiske navn er lagt væk siden hen, hvor Uloba praktisk talt er blevet landsdækkende. Nu er navnet ”Uloba – andelslag for borgerstyrt personlig assistance”.

Uloba har aktuelt 640 ”andelsejere” (brugere). Det bliver man, hvis man er bevilget BPA af en kommune, som også er villig til at lade brugeren vælge Uloba, og når man betaler et engangsbeløb på 1000 norske kr., som tilbagebetales ved udmelding. Man bliver simpelthen medejer af foreningen for beløbet, og dermed er konstruktionen reelt et kooperativ. Uloba drives på et non-profit grundlag. Når man er andelsejer i Uloba har man stemmeret til generalforsamlingen, som vælger bestyrelsen. Foreningen er altså ejet og styret af BPA-brugere, hvilket giver den stor troværdighed i statens øjne.¹⁹ Uloba har i oktober 2006 51 administrativt ansatte – og omkring 3500 assistenter. Det vil sige, at al administration, løn, organisation, rådgivning, vejledning og efteruddannelse for 640 brugere og 3500 assistenter varetages af Uloba. Se kontrakt mellem Uloba og bruger: Bilag C.

Uloba har den ansættelsespolitik for deres sekretariat, at de helst ansætter mennesker med funktionshæmning eller pårørende dertil. Det har indtil videre ikke været noget problem at rekruttere til sekretariatet. Medarbejderne i Uloba har således egne konkrete erfaringer og problemstillingerne inde på kroppen. Det anses som en kvalifikation i Uloba at ”ha et assistansebehov”, som de skriver i et stillingsopslag.²⁰ Dette er i tråd med Independent Living-ideologien, hvor mennesker med funktionshæmning opfattes som eksperter på egne liv. Det er også i tråd med tanken om *peer-support* eller ”likemannsperspektivet”, som det hedder på norsk, hvor man deler sine erfaringer med andre brugere. De norske interessenter nævner, at disse ansættelser i sig selv er en stor succes i et samfund, hvor arbejdsmarkedet for funktionshæmmede er særdeles svært tilgængeligt, og hvor det kun går meget langsomt fremad.

Hos Uloba anses BPA som et ”frigøringsværktøj”, hvilket også fremgår af deres logo. Et værktøj til at få de samme muligheder for at føre et selvstændigt liv, på lige fod med andre



¹⁹ Interview med Birgit Friele, SHDIR, 4/10 2006.

²⁰ www.uloba.no

borgere. Initiativet til foreningen kom fra brugerne selv, fra Norges Handicapforbund, som med statslige støttemidler lavede forsøget med Uloba. 35 nye kommuner har i 2005 og 2006 lavet aftaler med Uloba.

Hvis man har et assistancebehov og gerne vil benytte Uloba-modellen, men endnu ikke har fået en BPA-bevilling fra sin kommune, kan man for et engangsbeløb for 500 norske kr. blive ”abonnet”. Det vil sige, at man bliver tilknyttet en BPA-rådgiver, som vejleder om ordningen, ansvarsområder og processen frem mod status som andelsejer. Rådgiveren har selv BPA eller er pårørende og hjælper desuden med ansøgningen og evt. kommunikationen med kommunen. Kommunen skal altså først tage stilling til BPA i sig selv, dernæst til om Uloba kan benyttes.

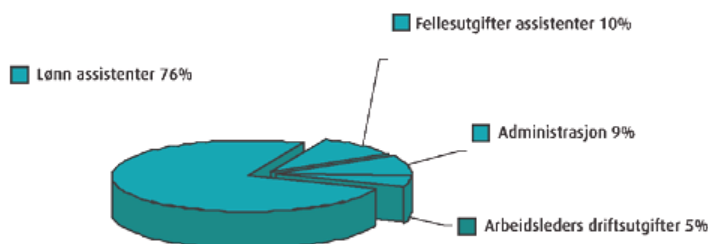
Når Uloba er arbejdsgiver, er assistenterne ansat hos Uloba. Men Uloba mener at de, i modsætning til det generelle kommunebillede, praktiserer reel brugerstyring – baseret på ”likemanns”-arbejdet – Uloba er en brugersammenslutning. Hos Uloba er ansættelserne af mere fleksibel og flydende karakter og brugerne kan selv vælge hvilken assistent, de vil have eller ikke have. Men brugerne kan fortsat ikke uden videre fyre assistenten, da Uloba er formel arbejdsgiver. Assistenterne i Uloba har et halvt års prøvetid, og deres arbejde beskrives på Ulobas hjemmeside som et servicevirke, ikke et omsorgsvirke. Hjemmesiden fungerer også som jobformidling for både arbejdsledere og jobsøgende.²¹

Økonomi i Uloba

Ulobas timepris er fast. Uanset demografiske forhold, som gør, at BPA er dyrere at køre i Nordnorge end i Oslo og omegn. Prisen i 2006 for en times Uloba-ydelse, alt inklusive var 286 norske kr. Tone I. Torp, Uloba-bruger og tidligere formand for Foreningen for Muskelsyge, fortæller, at da en kommune i Oslo tilbød hende at købe egen hjemmehjælp i 2003, var kommunens ramme 340 norske kr. i timen plus tillæg.²² Ifølge disse oplysninger er Ulobas pris altså konkurrencedygtig og inkluderer diverse tillæg, administration, vejledning og kursusvirksomhed (se nedenfor). Assistenterne i Uloba er ufaglærte i modsætning til hjemmehjælpen. Følgende diagram fra Ulobas hjemmeside fortæller, hvad de 286 kr. går til:

²¹ www.uloba.no

²² Interview med Tone I. Torp, 4/10 2006.



76% Løn:

- **Lønøkonomier** til assistenter: Grundløn, aften- og weekentillæg, arbeidsgiveravgift, feriepenge.
- Afregnes pr. 31. dec. Evt. **ubrugte midler tilbageføres** til kommunen/bydelen.

10% Fællesudgifter assistenter:

- **Pensionsomkostninger** assistenterne.
- **Lovpålagte forsikringer** af ansatte, plus tillægssikring som gælder der, hvor assistancen til enhver tid ydes.
- **Sygepenge** til assistenter i arbeidsgiverperioden.
- **Anciennitetstillæg** til assistenter.

5% Arbejdsleders driftudgifter:

- **Arbejdsleders ekstraudgifter med drift** af assistanceordningen: herunder annoncering, telefon, porto, julefrokost for assistenter, ekstraudgifter til assistenter ved rejser og aktiviteter osv.

9% Administration:

- Obligatorisk 4 dages **kursus i arbejdsledelse**.
- Udvikling og opdatering af **lederoplæringsprogram** for arbejdsledere.
- Udvikling og kontinuerlig opdatering af **Arbejdsledermappe og Assistentmappe**, herunder trykning og udsendelse af forskellige skemaer.
- Udvikling og gennemførelse af **erfaringsudvekslingsmøder** for arbejdsledere og assistenter.
- **Opfølgningstjeneste** for arbejdsledere og assistenter, herunder vejlednings- og rådgivningstjeneste ved rekruttering, ansættelse, konflikthåndtering, opsigelse osv.
- **Administration:** Løn, personale, husleje, dataudstyr, telefon, porto, revision etc.
- Abonnement på ULOBAs **tidsskrift** for arbejdsledere og assistenter.
- **Tilgængeliggørelse af materiale for synshæmmede**, herunder udarbejdelse af lyd-bøger etc.

Det er svært at sammenligne en sådan pakke med kommunale ydelser, fordi der ikke er så meget inkluderet i sidstnævnte. Kommunerne forholder sig ofte udelukkende til lønudgifterne, hvor Ulobas ydelse som vist dækker mere end som så. Det vil sige, at kommuner ikke regner ”det hele” eller ”det indirekte” med, når de skal vurdere, hvad kommunal BPA koster, fordi meget af det er skjult i den kommunale drift, eller ikke findes i kommunen (vejledning, kurser, tidsskrifter, videndeling). En anden årsag til, at det kan være svært at sammenligne de kommunale udgifter med Ulobas, er, at kommunen har den generelle forsyningsforpligtelse.

ECON, et uafhængigt norsk analysebureau, beregnede i 2003, at udgifterne ved at benytte Uloba er omtrent de samme, eller i nogle tilfælde lavere, end de kommunale BPA-ydelser. Desuden var det en

pointe i rapporten, at Ulobas samlede fagkompetence muliggør et tilbud, som omfatter langt mere læring og opfølgning end kommunernes. ECON konkluderede i øvrigt, at mange kommuner ikke ved nok om Ulobas ydelse, når de anslår, det er dyrere at benytte dem, end det er selv at organisere BPA.

Ulobas non-profit profil medfører en stor åbenhed omkring de økonomiske aspekter, hvilket manifesteres i oversigten ovenfor. Den totale kommunale BPA-økonomi er sværere at gennemskue, fordi andre driftsforhold interfererer.

Pointer vedrørende Uloba

- Uloba er, udover en andelsforening der driver BPA, også en væsentlig stemme i norsk handicappolitik. BPA-forskergruppen vurderer, at det nok er en særlig slags engagerede borgere, der benytter Uloba. Der ikke noget data derom, men det er en fornemmelse, som deles af RO. Uloba mener ikke selv, det er tilfældet, men understreger at medlemskab også i nogen grad er at påtage sig en social forståelse af handicap.²³
- Uloba har lavet et projekt, der har været med til at bane vejen for en udvidelse af målgruppen og er fortaler derfor. Derfor er der flere BPA-brugere i Uloba, som ikke selv er arbejdsledere, men har en ”assistansegarantist” – et ord som er Ulobas opfindelse, inspireret af den svenske ”servicegarant”. En person, der står borgeren nær, og som har fuldmagt til at være arbejdsleder for vedkommendes assistance. Projektet høstede gode erfaringer (Uloba 2005). NFU – de norske udviklingshæmmedes organisation – mener, at BPA fungerer godt for de udviklingshæmmede, som organiserer deres ydelse gennem Uloba i dag. De ser ingen grund til at ”bryde ud”.²⁴
- Uloba arrangerer temadage og møder for både ejere, assistenter og rådgivere rundt i Norge og betaler derfor.
- Efter oplæring og kurser mv. regner Uloba med, at den daglige ledelse bliver varetaget kompetent ”ude i arbejdsforholdet” og tager sig primært af papirarbejdet.
- Kommunernes vurdering af Uloba er særdeles vigtig, fordi de bestemmer, hvem der skal have adgang.

²³ Interview med Vibeke Melstrøm og Bente Skansgård, Uloba, 3/10 2006.

²⁴ Interview med Helene Holand, NFU, 4/12 2006.

4.5.3 Borgeren selv som arbejdsgiver

Som nævnt er det kun meget få BPA-brugere, ikke meget mere end fem pct., der selv er arbejdsgivere i Norge. Der var ingen stemning i Norge for direkte udbetalinger (*direct payments*), som denne model reelt er et udtryk for, da forsøgsordningerne startede, og der kom ingen rigtige erfaringer med denne model. Blandt andet derfor har den så lille udbredelse i dag. En anden grund er, at selv stærkt ideologisk bevidste borgere finder, at dét, der er væsentligst at styre, finder man tilstrækkelig styring over i de to andre modeller. Dette er en væsentlig pointe, fordi en stor del af forskellen til Danmark findes her. Selve arbejdsgiveransvaret er ikke ønskværdigt, men ledelsen og styring er (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006).

Det er en sammensat og uensartet gruppe, der selv er arbejdsgivere. I modsætning til hvad man skulle tro, finder vi her en relativt større del af meget plejekrævende borgere med kognitive funktionsnedsættelser, hvor det faktisk er de pårørende, der er arbejdsgivere. Derudover er der borgere med ledelseserfaring fra arbejdslivet og kompetencer derfra, som selv er arbejdsgivere. Som nævnt er denne model marginal, meget få ønsker denne rolle, og gruppen vil nok ikke vokse. RO finder det ”helt utænkeligt,” at borgerne i Norge selv bliver yderligere forpligtet til varetagelse af rollen.²⁵

4.5.4 Kvalitet og ansvar i modellerne

I bund og grund er det fortsat kommunernes ansvar, at serviceydelsen er i orden. Alle instanser, inklusive Fylkesmannen og Helsetilsynet, er enige derom.²⁶ Uloba mener dog, at de også overtager den kvalitetsmæssige styring fra kommunerne, når deres ydelser bliver købt – dette har medført, at nogle kommuner har sluppet BPA i høj grad og ikke følger ret meget med. Det passer Uloba udmærket, at de ikke kontrolleres af kommunerne. Uloba har selv ti kvalitetskrav, som, de mener, bør gælde i en BPA (www.uloba.no).

Tilfredshedsmålinger og brugerundersøgelser fortæller da også, at Uloba-brugere og assistenter er de mest tilfredse, og det praktiske fungerer generelt udmærket, hvilket ikke ansporer kommunerne til at tro, der er problemer. 92 pct. af brugerne i Uloba er ”svært tilfredse”, mod 74 pct. i kommunerne (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006). De brugere, der selv vælger model, alene eller sammen med pårørende, er generelt langt mere tilfredse med BPA end dem, kommunen har valgt model for (ibid). Der har ikke været, så vidt vi har fået oplyst, nogen egentlige sager om konflikter og juridisk

²⁵ Interview med Einar Holand, RO, 5/10 2006.

²⁶ Fylkesmannen er klagemyndighed for borgerne; Helsetilsynet er medvirkende til kvalitetssikring af ydelser. www.fylkesmannen.no, www.helsetilsynet.no

ansvar mellem Uloba og kommunerne. Men som RO pointerer, bør norske kommuner holde trit med, hvad deres penge bruges til, uanset hvem der varetager opgaven.

4.6 Støtte, vejledning og sammensætninger

4.6.1 Støttet arbejdsledelse

Med hensyn til de personer, som udøver brugerstyring i samarbejde med brugeren, har kommunerne ansvaret for oplæringen – som altså også er en del af Uloba-pakken, hvis denne model vælges. I Uloba kaldes disse talsmænd for ”assistancegarantister”. De skal have et nært forhold til borgeren selv, og indsatsen er ulønnet. Der kan kun være én assistancegarantist for hver borger. De sikrer, at også borgere, som ikke vil kunne lede en assistanceordning selv, alligevel kan have selvstændig og fleksibel hjælp. Den indtil nu største målgruppe i Norge, bevægelseshæmmede, har ikke længere monopol på BPA-ordningen, og de hidtidige erfaringer med støttet arbejdsledelse er positive.

De bekymringer og udfordringer, man kan forestille sig om en sådan model vedrørende pårørendes roller, og om der nu også er tale om reel brugerstyring, har de også vurderet i Norge. De har fundet, at udvidelsen er en nødvendig og naturlig udvikling. Forskellen til en ”almindelig” BPA opfattes som praktisk; ikke principiel – der er tale om den samme ordning, stadig med borgeren i centrum, med de samme kvaliteter. Her er et eksempel på en indkaldelse til assistancegarantist-møde i Uloba fra deres nyhedsmail – også her er ”likemanns”-perspektivet vigtigt:

”Uloba ønsker, at BPA-frigøringsværktøjet skal være tilgængeligt også for folk, som ikke selv kan lede egen BPA-ordning. Andelsejere med kognitive funktionsnedsættelser er et eksempel på personer, som har en assistancegarantist til at lede sammen med sig, eller på vegne af sig. Fredag 3. og lørdag 4. november 2006 er der samling for Ulobas assistancegarantister i Drammen. En anledning for assistancegarantister til ”likemannsarbeid” og til erfaringsudveksling omkring lederrollen.” (Vores oversættelse).

4.6.2 Vejledning

Den almindelige og obligatoriske indføring i BPA for arbejdslederne håndteres af RO – et to-dages kursus, som hverken Uloba eller RO selv mener, er tilstrækkeligt.²⁷ I Uloba sker vejledningen derudover kontinuerligt via opfølgning, kurser og temadage, men dette er ikke tilfældet i kommunerne. Der er enighed i alle interviewene om, at grundig opfølgning, uddannelse og vejledning er af stor vigtighed. Det kan være svært, hvis man som bruger skal gå fra et beskyttet

²⁷ Interview med Einar Holand, RO, 5/10 2006.

familieliv eller en institution over til at styre selv i en ”frigørelsesfase”.²⁸ Det er ikke noget, man lærer på to dage.

4.6.3 Organiseringer og øvrige sociale ydelser

Det er meget udbredt i Norge, at en BPA-bevilling fungerer sammen med andre kommunale servicier som hjemmesygeplejersker eller hjemmehjælp. Uloba mener dog, det er mest hensigtsmæssigt, at disse servicier også samles under BPA-paraplyen, da det giver mest brugerstyring og fleksibilitet. Tendensen går måske også i den retning. I 1996 havde 26 pct. af brugerne BPA som den eneste tjeneste, mens det i 2003 var 33 pct. Men BPA kan altså både supplere og erstatte de såkaldte traditionelle servicier – også ophold på institution (Guldvik 2003). Som tidligere nævnt er BPA en ”alternativ organisering af tjenester”, og egentlig skulle BPA ikke betyde en udvidelse af tilbuddet. Men erfaringerne viser, at tilbuddenes omfang alligevel stiger – en slags ”bieffekt” (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006). Når kommunerne selv bliver spurgt hvorfor, svarer hele 72 pct., at det er, fordi brugeren ikke fik dækket sit behov tidligere. BPA synliggør altså borgernes behov på klarere vis. Desuden bliver en del tjenester nu betalt, som før var ”private” eller ”uformelle” – simpelthen fordi det er muligt. Nødvendig hjælp, måske fra familie eller venner, som tidligere ikke blev dækket af det offentlige (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006).²⁹

Ydermere er det ikke overraskende, at flere modtager mere assistance, når det klart bliver signaleret fra staten, at BPA skal understøtte en større grad af selvstændig aktivitet og deltagelse i samfundet – aspekter, som ikke i samme omfang var mulige med tidligere traditionelle servicemodeller. Hele bevidstgørelsen omkring ordningen kan også være med til at stimulere borgere til at søge flere timer til flere aktiviteter – hvilket også er meningen. Det er *ikke* meningen, at der kun lige, og knebent, skal være timer til, at borgeren får den personlige og praktiske hjælp dækket - det svenskeren Åstrøm kalder de ”kompenserende tjenester” (Åstrøm 1998). Der skal være rum til at prioritere mellem opgaver og aktiviteter, ledsagelse og deltagelse – de ”udviklende tjenester” – ellers er styringen og fleksibiliteten væk.

4.7 Assistenterne

Assistenterne i Norge arbejder generelt for én bruger. Der er nogle få eksempler i Uloba på, at en assistent er ansat hos flere brugere, men det giver anledning til flere praktiske problemer og er ikke anbefalelsesværdigt. Der er dog rekrutteringsproblemer i disse år, og fleksible (nød)løsninger kan være nødvendige. Assistenterne i Norge er mere beskyttede end i Danmark. Langt de fleste er

²⁸ Interview med Randi Væhle Rodriguez, CP-foreningen, 4/10 2006.

²⁹ 30 pct. af kommunerne svarer, at det totale tilbuds omfang ikke er steget.

formelt ansat i Uloba eller hos kommunerne – et mindretal hos brugerne selv. Men det er i alle tilfælde brugerne, der vælger dem og leder arbejdet.

Personlig assistance er ufaglært arbejdskraft og størstedelen er kvinder, ligesom i resten af omsorgssektoren. I Uloba er assistenterne yngre end i kommunerne, der er flere ”pr. bruger” – men de er stadig beskyttet af rettigheder og vilkår som beskrevet i afsnittet om Uloba. For at optjene pension skal man arbejde mere end 14 timer om ugen. Omkring 40 pct. er fagligt organiseret, langt de fleste heraf arbejder under kommunemodellen. Der har ikke været de store problemer i den henseende i Norge. Selv om vi spurgte i alle interview, var der ingen, der mente, at der var specielle arbejdsretlige problemer forstået som konflikter med fagforeninger. Uloba har en intentionsaftale med Fagforbundet, hvori de taler om gensidig opbakning, forståelse og samarbejde³⁰, mens de kommunalansatte hovedsageligt er organiseret i Norsk Kommuneforbund. Personlig assistent er et typisk deltidsjob, mange har svingende arbejdstider, men til gengæld er over halvdelen fastansatte.³¹ Assistenterne har ikke i højere grad ”faste stillinger” i kommunerne end hos Uloba (Guldvik 2001).

Det er ikke uden videre muligt for brugeren at fyre en assistent eksempelvis pga. ”dårlig kemi”. Det anses ikke for professionelt, og som både Uloba og kommunerne slår fast, er dette netop en professionel relation og ikke et venskab. Derfor går man også meget op i ansættelsesprocessen for at sikre, at den rigtige person vælges fra starten. Atter et eksempel på lederoplæringens vigtighed. Det er arbejdslederne selv, der skaffer vikarer, men i kommuneordningerne træder kommunen til, hvis arbejdslederen ikke kan, ligesom Uloba kan være stødpude i krisesituationer. Det er i sidste ende kommunernes ansvar, at brugerne modtager assistance.

Assistenterne i Norge trives generelt godt med jobbet – tilfredsheden er stor, højest hos Uloba-ansatte, som også er mest tilfredse med lønnen. Jo flere timer, jo mere tilfredshed, tyder det desuden på (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006). Flexibiliteten og midlertidigheden i ansættelserne passer nogle assistenter glimrende, ligesom i Danmark, mens andre mener: desto flere timer og desto fastere, jo bedre. Også kontinuiteten i relationen til brugeren scorer højt tilfredsheds-mæssigt blandt assistenterne. Guldviks assistentundersøgelse tyder på, at Ulobas arbejdslederkurser har afsmittende effekt i forhold til den oplæring, assistenterne modtager af brugeren: En langt større del af Uloba-

³⁰ Intensionsaftale tilsendt af Hermann Albert, rådgiver, Fagforbundet.

³¹ ”Fast” er i Uloba forstået som knyttet til én bruger – hvis denne dør, er assistenten ikke uden videre ansat længere. De kan prøve at ”overflytte” ham, men det er helt op til den nye bruger, om han skal ansættes (Interview med Bente Skansgård og Vibeke Melstrøm, Uloba, 3/10 2006). De arbejdsretlige sider er endnu ikke prøvet ved domstolene, heller ikke for ansatte i kommunerne (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006).

assistenterne rapporterer om oplæring fra brugeren i forhold til kommune-assisterne. Men generelt kunne oplæringen være bedre (Guldvik 2001).

Risici i forhold til den delte arbejdsgiver og -lederrolle kan illustreres ved, at relationen er en trekant mellem bruger, arbejdsgiver og assistent. Det kræver klare linjer i forhold til hvem, der må gå til hvem. Må assistenten eksempelvis gå til kommunen og beklage sig, eller er det et brud på tavshedspligten? Den slags kræver klare aftaler. Relationerne bliver ikke mere enkle, når der i tillæg til de allerede nævnte roller også skal indgå en person, der varetager ledelsen sammen med brugeren (assistancegarantisten). Men man må til stadighed konkludere, at ordningerne generelt virker, og at der er stor tilfredshed, også fra assistenternes perspektiv.

4.8 Evalueringer og stimuleringstilskud

Kort sagt er BPA særdeles veldokumenteret i Norge. Ligesom tilfredsheden med ordningen er usædvanlig stor. Der er intet til hinder for at kalde indførelsen og det første tiår med større udbredelse for en klar succes. Man har udviklet en ny ordning, vedtaget lovhjemmel og retningslinjer, og samtidig har ordningen skullet fungere i det daglige for brugerne, og det er opnået. Det statslige engagement har været med til at understøtte denne udvikling, da der løbende er afsat midler til at evaluere og gennemføre brugerundersøgelse i forhold til BPA-ordningen.

Vi opridser kort nøglefund fra Guldviks forskning (Guldvik 1997 og 2003):

- De brugere, der har flest timer, er mest tilfredse. Kvaliteten stiger med omfanget.
- Uloba-brugere er de mest tilfredse. Større fleksibilitet og uafhængighed af kommunerne, mere styring.
- Det vigtigste for brugerne er selv at vælge assistenter, dernæst muligheden for øget livskvalitet. På tredjepladsen forudsigelig i forhold til hvornår assistenterne kommer og efterfølgende de færre personer at forholde sig til.
- Det største problem er rekruttering af assistenter. Der udtrykkes også utilfredshed med kommunernes kendskab til BPA samt den manglende mulighed for frit at vælge arbejdsgivermodel.
- Den største usikkerhed blandt brugerne går på omfanget af timerne, og om de "får lov" at beholde ordningen.

Askheim (2006) konkluderer følgende i en rapport om BPA med støttet arbejdsledelse (assistancegarantist):

”På grund af fleksibiliteten og forudsigeligheden i servicen, synes det som om, potentialet for brugerindflydelse er langt større gennem BPA, også for de udviklingshæmmede brugere, end i det ordinære serviceapparat. Individuelle tilpasninger muliggøres på en enklere måde. Forældrene udtrykker også tilfredshed med ordningen, først og fremmest fordi den ses som et godt virkemiddel til at give deres søn/datter en mere selvstændig tilværelse, men også fordi den giver dem selv en mere fri og forudsigelig livssituation” (Askheim 2001, vores oversættelse).

Man kan tænke sig flere modeller for støttet arbejdsledelse eller BPA med assistancegarantist, og fremover vil man i Norge se spektret af løsninger udfolde sig yderligere – der er mulighed for at være kreativ inden for BPA-modellen. Vel at mærke for dem der vil – det er til stadighed et tilbud. Uloba har organiseret ordningerne i snart 15 år, delvist som forsøg, og erfaringerne viser, at andelsforeningen har været en god ramme. Men muligheden eksisterer også for, ligesom i Sverige, at skabe mindre andelsforeninger, som specialiserer sig på ”støttet arbejdsledelse-området” (Uloba 2005).

4.8.1 Statslig medfinansiering

Kommunernes Sentralforbund (KS) erklærer sig tilfreds med udviklingen af BPA som helhed og støtter op om de handicappolitiske idealer i ordningen – men understreger, at det er vigtigt, at staten fortsat er villig til at lægge finansiell vægt bag ordene, evt. via en speciel topfinansiering. Der er allerede i dag en statslig topfinansiering på alle ”særligt plejekrævende” i Norge. Uafhængigt af om det er BPA med stimuleringsstilskud, refunderer staten 80 pct. af de kommunale udgifter, der overstiger 780.000 norske kr. om året. Staten er altså allerede temmelig involveret i de ”tunge” sager, også i forhold til i Danmark.³² KS udtrykker også, at BPA stadig er et lille område, og derfor ikke har haft så stort et fokus på KS-niveau. Hvilket hurtigt kan ændres, nu hvor målgruppen er udvidet, og antallet af ansøgninger stiger. Kommunerne støtter også udvidelsen, men vil gerne have flere styringsredskaber.

4.8.2 Problemer ved flytning

At der er en særlig ”BPA-tænkning” på vej, er både RO og Kristiansand Kommune enige om.³³ Ordningens karakteristika er begyndt at sprede sig, og vil fortsat sprede sig, i andre servicere, da tænkningen er en del af en generel ny service- og borgeropfattelse. Spredningen er uensartet og stadig i høj grad bundet op på ildsjæle, og derfor oplever mange borgere med BPA også flytning som

³² Hvor staten i 2010 vil refundere 25 % over 800.000 kr. og 50 % over 1,5 mio. kr. I årene indtil da er der en faseovergang.

³³ Interview med Einar Holand, RO og Randi Lilletun Christensen, 5/10 2006.

et problem. Deres sag skal nemlig revurderes i tilflytningskommunen. Derfor oplever man i Norge, at mange funktionshæmmede enten er bange for at flytte eller flytter hen, hvor de ved, der er gode betingelser.³⁴ Dette aspekt ved norsk kommunalpolitik kan være en hæmsko for mobiliteten og gør det fx sværere helt umiddelbart at flytte efter et job, hvis man har en god BPA-ordning i sin nuværende kommune.

4.8.3 Effekt af stimuleringstilskud

Effekten af BPA-stimuleringstilskuddet er undersøgt i Andersen 2005. Tilskuddet fra staten til ordningerne er 4-årigt. Det første år ydes et etableringstilskud på 100.000 norske kr. pr. ordning. Dernæst er det faste beløb 50.000 norske kr. for hvert af de tre følgende år. RO administrerer tilskuddet, og på deres hjemmeside kan man se hvilke kommuner, der modtog tilskud i 2006.³⁵ Netop dette år er rammen fra staten større, fordi målgruppen er udvidet. Tilskuddet er både en gulerod fra staten, men også en måde at sige, ”vi mener det her, det skal i gang”.³⁶ Tilskuddet skal ”hovedsagelig dække udgifter til oplæring, ansættelsesprocedurer og til opfølgning” (www.ro.no, vores oversættelse). Altså skal det ikke bruges til drift, men til fx kompetenceudvikling, også evt. for kommunens ansatte.

Det er en slags uddannelsestilskud til læring og derigennem iværksættelse af BPA. Det skal tilbageføres, hvis tilbuddet ikke oprettes. Andersens hovedkonklusion er, at tilskuddet har haft væsentlig betydning for opstarten af BPA, også efter loven trådte i kraft. Nogle kommuner er oven i købet blevet stimuleret til at iværksætte BPA, hvor der intet tilskud fulgte med, hvis de allerede havde flere brugere med tilskud.

Til gengæld bevirker udvidelsen af servicetilbuddets timemæssige omfang, at kommunerne, samtidig med at de har positive erfaringer og kan tale for udvidelse til flere brugere, også vægrer sig i forhold til økonomien (Andersen 2005). Som tidligere nævnt modtager BPA-brugere i højere grad en tilfredsstillende ydelse end i de traditionelle servicier, og udmålingen er bedre. Kommunerne mener da også, at BPA-brugerne er mere inddraget (Andersen, Askheim, Begg, Guldvik, 2006). Men de økonomiske beregninger er komplekse, og som Social- og Helsedirektoratet udtrykker det, er kvaliteten pr. krone i BPA bedre end i de traditionelle ydelser, og brugertilfredsheden er hidtil uhørt god. Det er altså en slags æbler-og-pærer sammenligning.

³⁴ Interview med Tone I. Torp, FFM, 4/10 2006.

³⁵ www.ro.no – kommunerne er jævnt fordelt geografisk.

³⁶ Interview med Birgit Friele, SHDIR, 4/10 2006.

4.9 Særlig relevans for udviklingen i Danmark – opsamling og læring fra Norge

Udviklingen af BPA i Norge kan opfattes som en mellemstation mellem Danmark og Sverige. BPA i Norge er en del af den almindelige servicelov. Norge har, efter ordningen er skabt, arbejdet sig fremad, og staten har taget den udvikling til sig, som i begyndelsen blev presset igennem ”nedefra” – af brugerne.

Det har betydet, at der er stor fokus på nyskabelserne og kvalitetene deri, som er tydeliggjorte gennem det evaluerings- og forskningsarbejde, der er fulgt med. Organisationen RO er oprettet i et samarbejde mellem kommunerne og Social- og Helsedepartementet (ministeriet) som en rådgivningsinstans, der skal bistå kommunerne i det sociale arbejde. De har, gennem administration af det statslige BPA-tilskud og kursusvirksomhed, haft en konkret opgave i forhold til rådgivning og kompetenceudvikling vedr. BPA.³⁷

Stimuleringsstilskuddet til kommunerne understreger vigtigheden af BPA – og at det første års beløb er 100.000 norske kr. i forhold til de følgende års 50.000 kr. viser, at særligt opstarten opfattes som udfordrende. Der skal sættes ind med uddannelse, opbygning og læring for brugeren med stor styrke. I Danmark opfattes netop opstarten af en hjælpeordning til tider kaotisk og frustrerende for brugerne – og de ved ikke, hvor de skal søge svar eller erfaringer (Bjelke Jensen og Evans 2005).

Desuden har det norske socialministerium skabt debat og udvikling gennem høringsrunder i forbindelse med lovforslag og rundskrivelser og er nu altså rede til, at ordningen ikke blot skal være for de få. I det hele taget har statslig og ministeriel strategi været en væsentlig force for BPA-udviklingen i Norge. Den skal ses i sammenhæng med statslige udredninger som ”Fra Bruger til Borger”.³⁸ Kommunernes kompetenceniveau og forståelse for tankegangen skal dog stadig løftes og understøttes.

Andelsforeningen eller kooperativet Uloba, som var på banen fra starten, har vist sig at være en succes. De har skabt mulighed for og praktisk støtte af BPA uafhængigt af kommunerne. Non-profit tilgangen har sikret organisationen troværdighed, og de har været med til at kvalitetssikre BPA fra et andet perspektiv end den offentlige administrations. Uloba sikrer en grundig indsats i forbindelse med lederuddannelse af brugerne og kan også fungere som mæglere, når konflikterne kommer. Brugere er tilknyttet en fast BPA-rådgiver, der ofte selv har BPA, som brugerne kan komme til

³⁷ Vedlagt som Bilag B: RO's skema: ”Vigtige afklaringer når tjenester skal gives som BPA”. Eksempel på RO's arbejde med information og proces.

³⁸ Interview med Vibeke Melstrøm og Bente Skansgård, Uloba, 3/10 2006.

med problemer, en rådgiver, der *ikke* er kommunal og dermed helt fjernet fra visitationsdelen. Brugerne skal med andre ord ikke føle sig kontrolleret eller frygte for den fortsatte bevillings omfang.

Uloba er altså både viden, uafhængighed, kompetence og konkret støtte til et beløb, der ligner det, kommunerne selv kan lave ordningerne for. Selve *peer-support* tankegangen findes ikke på dette område i Danmark, hvor mange brugere sidder alene med en hjælpeordning – og måske en kommunal sagsbehandler som eneste ”vidensperson” i forhold dertil. De kommuner, der samarbejder med Uloba, udtrykker generelt stor tilfredshed, og andelen af kommuner, der kaster sig ud i at lade Uloba være arbejdsgiver, vokser. Social- og Helsedirektoratet erklærer, at de meget gerne vil støtte iværksættelser af nye andelsforeninger – det blev forsøgt i Levanger, men tiltaget måtte lukke igen, da de ikke fik nok brugere.³⁹

Et væsentligt aspekt i forbindelse med udvidelsen af målgruppen er, at man følger udviklingen nøje og ikke lader sig skræmme af ideologiske forestillinger, men mere pragmatisk forholder sig til den nye virkelighed, BPA kan give brugerne. Dét er væsentligt for instanser som Statens Råd, Social- og Helsedirektoratet og Uloba, som i princippet ikke mener, at forældre eller ægtefæller skal være en del af BPA-apparatet, men som lytter til de meldinger, assistancegarantisterne kommer med. Disse meldinger er blandt andet, at livskvaliteten for brugerne *er* blevet væsentligt højere gennem en støttet arbejdsledelse. Der er ”men’er” i konstruktionen, men de vurderes ikke at være større end de problemer, der er indgroet i traditionelle serviceydelser: manglende selvstyring og fleksibilitet, for mange fremmede at forholde sig til, for dårlige udmålinger, institutionalisering mv. Således vurderer Helene Holand, Forbundsleder for de norske udviklingshæmmede (NFU):

”Der er selvfølgelig en fare for, at støttet arbejdsledelse kan blive en belastning for familien. I realiteten oplever de fleste dog en større belastning ved at kæmpe med de kommunale ydelser og kæmpe for at få en god hverdag for sine, end det merarbejde det er at være arbejdsleder. Vi ønsker også, at der prøves flere alternativer, når det gælder støttet arbejdsledelse. Kan rollen være hos en værge eller måske en af assistenterne?”⁴⁰

BPA er ikke for alle, men Norge opretholder fortsat en udvikling og et vidensarbejde for at finde ud af, hvordan ordningens styrker kan komme flere til gode.

³⁹ Interview med Birgit Friele, SHDIR, 4/10 2006.

⁴⁰ Interview med Helene Holand, NFU, 4/12 2006, vores oversættelse.

5. Personlig Assistance i Sverige

5.1 Baggrund for og formål med PA i Sverige

Baggrunden for, at der i Sverige blev indført en ordning med personlig assistance, kan i høj grad henføres til, at Independent Living-organisationerne står relativt stærkt i Sverige. Independent Living-organisationerne er for mennesker med handicap, men de er ikke en del af de almindelige handicaporganisationer. 'Independent Living-bevægelsen' agiterer for, at samfundet skal tilpasse sig behovene blandt mennesker med handicap, og for at der skal være en udstrakt kompensation. Deres opfattelse er, at funktionshæmmede ofte klientgøres eller sygeliggøres, ikke mindst af de eksperter, der er på området, som fx logopæder, fysioterapeuter, ergoterapeuter og pædagoger. Independent Living-bevægelsen ønsker, at brugeren fuldt og helt får magt over eget liv.

I Sverige var det i særdeleshed STIL (Stockholm Independent Living), der pressede på for at få etableret en ordning med personlig assistance, og en ordning hvor der var andre udbydere end den kommunale. Fra andre handicaporganisationers side var der en mere reserveret holdning til personlig assistance. Handicaporganisationerne havde kæmpet for at få en ordentlig hjemmepleje og støtte i hjemmet mv. og var derfor optagede af at fastholde disse ordninger.⁴¹ Når ordningen om personlig assistance alligevel blev gennemført, var det ikke mindst på baggrund af en forsøgsvirksomhed, der blev gennemført i 1987-1989. Resultatet af forsøget viste, at det var muligt at få bedre service for de samme midler.⁴²

Hvis man har et støttebehov på mere end 20 timer, har man i den svenske ordning *ret* til personlig assistance. Kommunen eller Forsäkringskassan (staten) kan dermed ikke nægte en borger personlig assistance, hvis vedkommende lever op til kravene. Fra kommunernes side var der oprindeligt modstand mod rettighedslovgivningen, da de mente, at det ikke var foreneligt med det kommunale selvstyre.

Loven om personlig assistance blev indført i 1994. Den blev indført af den daværende borgerlige regering og kan på mange måder ses som et udtryk for en liberal velfærdstænkning.⁴³ Der er i dag bred tilslutning til ordningen med personlig assistance.

⁴¹ Bengtson i Gynnerstedt, 2004.

⁴² Gynnerstedt, s. 14, 2004.

⁴³ Interview med Agneta Hugemark.

Der er ikke defineret faglige krav, som udbyderen skal leve op til, blot at virksomheden skal være økonomisk solvent. Derudover er der i vid udstrækning tænkt selvbestemmelse ind i lovgivningen. Borgeren bestemmer selv, hvordan og af hvem han/hun ønsker støtte og hjælp. Kvalitetssikringen af ydelserne ligger også hos borgeren. Hvis vedkommende ikke er tilfreds med ydelsen, er der mulighed for at skifte udbyder. Dermed er det tanken, at udbydere er nødt til at yde det optimale for at fastholde deres kunder/brugere.

På en lang række punkter har Independent Living-bevægelsen og den liberale strømning haft nogle af de samme mærkesager, fx at der skal være et alternativ til den offentlige serviceleverandør, prioritering af frit valg, at borgeren selv skal bestemme over ydelserne mv.

5.2 Rammerne for personlig assistance-loven

5.2.1 Målgrupper

Der er i loven om ”stöd og service till vissa funktionshindrade” (LSS) defineret tre persongrupper, der kan modtage LSS. De tre persongrupper er:

1. Personer der er udviklingshæmmede, har autisme eller autismlignende lidelser.
2. Personer med betydeligt og vedvarende intellektuelt handicap efter hjerneskade erhvervet i voksenalderen pga. sygdom eller ulykker.
3. Personer med varige fysiske og psykiske funktionsnedsættelser, som ikke er aldersbetingede funktionsnedsættelser. Funktionsnedsættelserne skal være store og forårsage betydelige besværligheder i den daglige livsførelse, og dermed forudsætte et omfattende behov for støtte eller service.

Persongrupperne er samlet set borgere, der har varige handicap, der forudsætter betydelig hjælp og støtte. Der stilles i lovgivningen ikke yderligere krav til målgruppen, således heller ikke om at modtagerne af den personlige assistance skal være i stand til at påtage sig arbejdsgiveransvaret eller have et bestemt aktivitetsniveau, således som det er tilfældet med den danske hjælpeordning.

LSS består af en række indsatser, som kan tilbydes mennesker med handicap. Dog vil nogle indsatser være overlappende, og i disse tilfælde kan brugeren ikke få begge ydelser. Et eksempel herpå er muligheden for at få personlig assistance og for at få ledsagelse. Får man personlig assistance, er det således ikke muligt at få ledsagelse til de samme aktiviteter.

Indsatserne i LSS⁴⁴ er:

1. Rådgivning og anden personlig støtte der stiller krav til særlig viden om problemstillinger og livsbetingelser hos mennesker med store og varige funktionsnedsættelser.
2. Bistand i form af personlig assistent eller økonomisk støtte til rimelige udgifter for sådan assistance, i det omfang behovet af støtte ikke dækkes af bevilgede assistancetimer i henhold til loven (1993:389) om assistanceerstatning.
3. Ledsageordning.
4. Bistand i form af kontaktperson.
5. Aflastningsordning i hjemmet.
6. Kortvarigt ophold uden for eget hjem.
7. Kortvarigt tilsyn for skoleelever over 12 år uden for eget hjem i forbindelse med skoletid samt i ferier,.
8. Bolig i familiehjem eller bolig med særlig service for børn eller unge med behov for at bo uden for forældrehjemmet.
9. Bolig med særlig service for voksne eller anden særlig tilpasset bolig for voksne.
10. Daglig beskæftigelse for personer i erhvervsaktiv alder som ikke er i erhverv eller under uddannelse.

Er man berettiget til at modtage støtte via LSS, betyder det, at man har *ret* til at modtage hjælp og støtte fra LSS-indsatserne 1-9, såfremt støtten ikke gives på anden måde i forvejen, fx i et botilbud eller lign. I forhold til personlig assistance er det umiddelbart punkt 2 og 3, der er interessante. Personer, der lever op til personkredsbeskrivelsen, kan vælge, om de vil have personlig assistance, eller fx ledsageordning og hjemmehjælp mv.

Borgere, der har et grundlæggende støttebehov på mindre end 20 timer, får deres personlige assistance gennem kommunen. For disse personer gælder det, at kommunen udmåler og betaler den personlige assistance. I de grundlæggende støttebehov indgår en vurdering af borgerens behov for støtte til påklædning, personlig hygiejne, kommunikation og spisning. Derudover skal det også vurderes, hvor meget assistance borgeren skal have til andre gøremål, såsom byture, foreninger, besøg osv.

⁴⁴ Lov 1993: 387, www.forsakringskassan.se

Har man et grundlæggende støttebehov, der er større end 20 timer, får man den personlige assistance gennem staten (Försäkringskassan), hvor kommunen dog fortsat betaler for de første 20 timers assistance. Mere herom i afsnittet om LASS.

5.2.2. LASS

Samtidig med indførelsen af LSS, blev LASS ”Lag om assistansersättning” (lov om assistancetildeling) også vedtaget. LASS beskriver vilkårene for, at man kan modtage personlig assistance, såfremt man har et stort støttebehov.

For at være berettiget til at modtage personlig assistance efter LASS forudsætter det for det første, at man tilhører en af de tre persongrupper i LSS, og for det andet at man har et grundlæggende støttebehov på minimum 20 timer om ugen.⁴⁵

Personlig assistance efter LASS kan kun tildeles personer under 65 år. Dog kan personer, der fylder 65 år, videreføre deres personlige assistance på det niveau, den var, før de blev 65 år. Også børn kan få personlig assistance efter LASS. Når der bevilges personlig assistance til børn, tages der højde for den arbejdsbelastning, forældrene ville have, såfremt deres barn ikke havde et handicap. Det er børnene, der tildeles den personlige assistance, men forældrene er værger.

Omfanget af den personlige assistance er beregnet ud fra det behov, brugeren har for at kunne fungere i sin hverdag. Sker der større ændringer, kan omfanget af den personlige assistance genovervejes. Derudover skal omfanget af den personlige assistance genovervejes hvert andet år.

5.2.3 Visitation

Man kan tildeles personlig assistance enten ved at henvende sig til kommunen, eller direkte til Försäkringskassan, som er en statslig myndighed. Hvis kommunen vurderer, at støttebehovet er på mere end 20 timer, kontaktes försäkringskassan, som står for godkendelsen af personlig assistance via LASS. I försäkringskassan vurderes det, om personen er berettiget til at modtage personlig assistance efter LASS, og dermed har behov for minimum 20 timers hjælp til grundlæggende behov.

I vurderingen af en borgers grundlæggende støttebehov inddrages en række fagpersoner, alt efter hvilket handicap ansøgeren har. Dog skal der i vurderingen altid indgå en lægelig vurdering af

⁴⁵ Lov 1993: 389, www.forsakringskassan.se.

nuværende og fremtidigt støttebehov. I Helsingborg er der erfaringer med at inddrage følgende parter i behovsvurderingen:⁴⁶

- Læge.
- Ergoterapeut (sjukgymnast).
- Arbejdsterapeut

Ud over disse fagpersoner kan andre også bedes om at udtale sig om borgerens behov. Ud over de ovennævnte skal følgende også deltage i udredningen:

- Försäkringskassan.
- Kommunen.
- Ansøgeren selv (skal deltage).

I forbindelse med vurderingen af brugerens behov observerer arbejdsterapeuten, hvordan ansøgeren lever, hvilken hjælp vedkommende får osv. Derudover indhentes vurdering fra ansøgerens læge om hjælpe- og støttebehov, som en given diagnose medfører osv. Der kan også løbende indhentes lægelige vurderinger, såfremt det er ønsket fra kommunen, försäkringskassan eller borgeren. Hvis en borger ikke er tilfreds med afgørelsen, kan man klage og/eller ansøge om tildeling af flere timer til personlig assistance. Klagen skal stiles til Länsretten, som efterfølgende vil vurdere den. Vil man også efterfølgende klage, er det muligt at klage til kammerretten og regeringsretten, det kræver dog, at sagen accepteres.

5.2.4 Økonomi

Kommunen betaler for de første 20 timers personlig assistance og staten (försäkringskassan) for resten. Formålet med denne finansieringsmodel er at forhindre urimelig stor økonomisk belastning af enkeltstående kommuner, hvis der er en eller flere borgere, der har behov for et stort antal timer til personlig assistance.

Når en person visiteres til personlig assistance, med et givent timetal, kan borgeren efterfølgende frit vælge, hvilke leverandører vedkommende ønsker. Beløbet bliver herefter udbetalt til borgeren hver måned. For at sikre at den personlige assistance leveres i det omfang, der er besluttet, skal leverandøren løbende dokumentere, at den personlige assistance er udført i det omfang, der er tiltænkt. Der er ikke krav om, at borgeren eller leverandøren skal dokumentere, hvordan midlerne er

⁴⁶ Interview med Försäkringskassan, Helsingborg.

forbrugt, blot at den ønskede ydelse er leveret. Den aktuelle faste timesats er i 2006 219 svenske kroner.

Det, der indeholdes i de 219 kroner, er alle udgifter til assistenternes ansættelse. Det vil sige uddannelse, løn, pension, efteruddannelse, forsikringer mm. Hvad der imidlertid *ikke indgår*, er de udgifter, som udbyderen har ved sygdom. I tilfælde af at en assistent bliver syg, skal kommunen dække den ekstraomkostning, der er ved at indkalde en vikar. STIL og kommunerne er utilfredse med denne ordning, som de finder bureaukratisk og uhensigtsmæssig. I stedet foreslår STIL, at timesatsen forhøjes med 50 øre, og at udbyderen så har udgiften ved sygdom.⁴⁷

I STIL bliver 6,8% af samtlige indtægter brugt til administration, uddannelse af brugere og assistenter, juridisk bistand mm. 90% går til løn, sociale udgifter og forsikring, og de sidste 3,2% går til andet, hvad der ikke er klart defineret.

I lovgivningen er der i en vis udstrækning taget højde for, at nogle borgere har behov for en mere specialiseret indsats/assistance. I disse tilfælde kan borgeren søge om en timesats, der er forhøjet med op til 12 pct., hvilket betyder, at timesatsen kan nå op på 245 kroner.

Den brugerstyrede udbyder af BPA, JAG, hvis målgruppe og medlemmer er udviklingshæmmede, har en stor andel af brugere, der modtager den forhøjede sats. De er i udgangspunktet tilfredse med, at det er muligt at få den forhøjede sats, så de kan uddanne assistenterne godt, og så de kan tiltrække de rette assistenter. Modtager man den forhøjede sats, skal man imidlertid ikke blot dokumentere, at antallet af assistencetimer bliver ydet. Der skal tilmed udarbejdes et regnskab for hele beløbet, så det kan dokumenteres, at det forhøjede beløb er brugt til det efterspurgte. At der er dette krav om ekstra dokumentation for den forhøjede ydelse, kan i nogle tilfælde være en hindring for at søge, da det medfører administrative udgifter.⁴⁸

Såfremt en person ønsker en forhøjelse af antallet af timer, fx i forbindelse med ferie, deltagelse i familiefester eller lignende, kan vedkommende ansøge om supplerende timer hos kommunen. LASS, som er betalt af staten, sikrer alle de planlagte aktiviteter. I tildelingen af timer efter LASS kan der således eksempelvis tages højde for, at beskæftigelsestilbuddet er lukket en periode i løbet af

⁴⁷ Telefoninterview med Björn Jideus, STIL

⁴⁸ Interview med foreningen JAG.

sommeren mv. Der tages ikke højde for mere eller mindre akut opståede behov. Disse kan søges dækket hos kommunen, gennem LSS.

Når det ikke er muligt at søge flere timer akut hos försäkringskassan, skyldes det, at sagsbehandlingstiden er 160 dage. Den lange sagsbehandlingstid udelukker det spontant eller akut opståede behov. I disse tilfælde har kommunen forpligtelsen til at sørge for, at borgerens behov bliver dækket.⁴⁹

5.2.5 Tilsyn

Når en borger er bevilget personlig assistance, er det borgeren selv, der vælger leverandør. Det er således borgeren, der bestiller den ydelse, som assistancevirksomheden leverer. Hvis ydelsen ikke lever op til de ønsker og forventninger, som borgeren havde, kan vedkommende frit vælge en anden leverandør.

Kommunen eller staten fører ikke tilsyn med ydelserne og kvaliteten af ydelserne. Dog bliver der ført ekstra tilsyn med de midler, der gives til personer med forhøjet timesats. Det, der typisk skal dokumenteres, er, at antallet af bevilgede timer bliver ydet – ikke kvaliteten af dem. Ideen bag den personlige assistance i Sverige er, at man får den bedste kvalitet i ydelserne, ved at lade borgeren selv vælge leverandør, og ved at borgeren selv definerer, hvad der er kvalitet.

5.2.6 Supplerende ydelser

I den svenske ordning er det muligt at få supplerende ydelser samtidig med, man modtager personlig assistance. Dog må de supplerende ydelser ikke have til formål at dække et behov, som den personlige assistance dækker. Der må således ikke forekomme overkompensation.

I tilfælde hvor en borger, der modtager personlig assistance, fx indlægges på sygehuset eller har ophold i et genoptræningstilbud, medfører det, at der ikke udbetales midler til den personlige assistance i denne periode. I denne forbindelse ønsker assistenternes fagforening, at assistenterne sikres løn i de tilfælde, hvor brugeren indlægges eller midlertidigt skal bo på bo- eller behandlingshjem.

⁴⁹ Interview med försäkringskassan, Helsingborg.

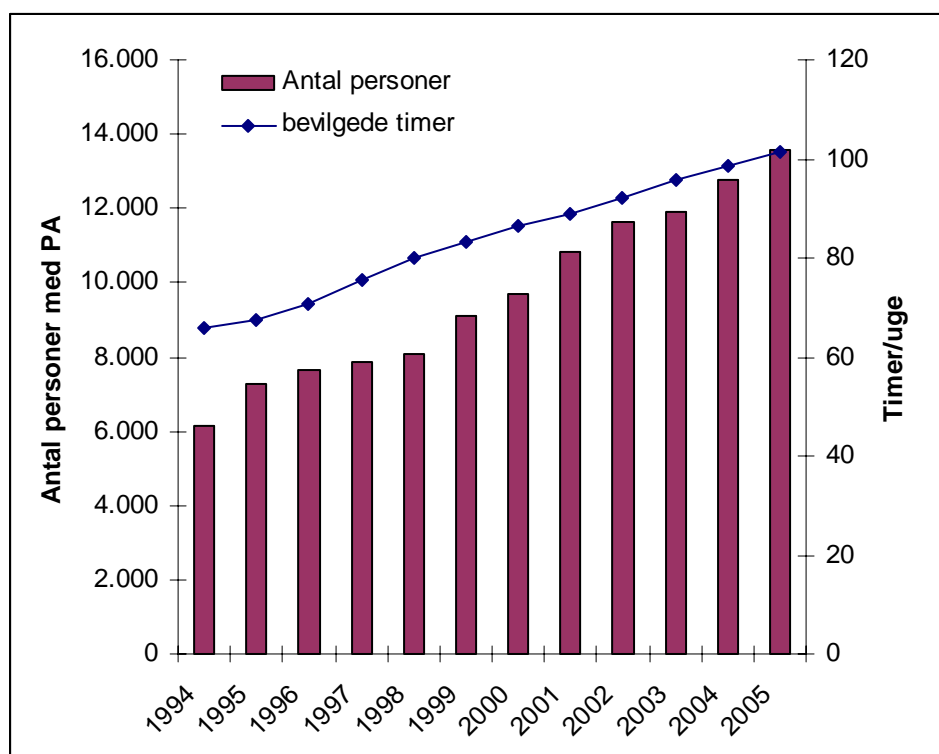
5.3 Fakta og antal brugere

Gennem de 12 år Sverige har haft ordningen om personlig assistance, er der sket en meget stor stigning i antallet af brugere, der har valgt at få personlig assistance, og i antallet af timer, der bliver bevilget. Det har naturligvis også medført, at udgifterne til ordningen er steget meget gennem de 12 år, ordningen har eksisteret.

Til brug i en sammenligning med den danske kontekst er det værd at holde sig Sveriges befolkningsmæssige størrelse for øje. I 2006 var der ca. 9.1 mio. indbyggere i Sverige. I Danmark var der på samme tidspunkt 5.4 mio. indbyggere. Sverige er således indbyggermæssigt 69% større end Danmark. Dette er værd at bemærke sig i forhold til antallet af brugere, og udgifter til personlig assistance.

I 1994 var der 6.138 brugere, der modtog personlig assistance, og det gennemsnitlige timetal var 65,9 timer om ugen. Som det fremgår af Figur 1, er der siden indførelsen af personlig assistance sket en løbende stigning i antallet af brugere og i antal af tildelte timer. Således var der i 2005 13.576 brugere, og det gennemsnitlige timetal var 101,3 timer om ugen.⁵⁰

⁵⁰ Riksföräkringsverket, www.rfv.se. Tallet er pr. 15. marts 2005. I december 2005 modtog 14.496 personer personlig assistance (www.rfv.se).



Figur 1: Antal brugere med personlig assistance og antal timer pr. uge. (Riksforsäkringsverket)

En af årsagerne til, at antallet af brugere, der har personlig assistance er steget, er, at loven blev ændret i 2001, således at personer, der modtog personlig assistance, når de fyldte 65 år, kunne vedblive at have personlig assistance på samme niveau. Frem til 2001 var det ikke muligt at få personlig assistance, når man fyldte 65 år. Andre årsager til den store stigning i antallet af timer pr. uge er, at jo større mulighed en bruger får for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre, desto større behov skaber det. Man skaber netværk, får venner og engagerer sig i flere ting, end man gjorde i første omgang. Set i dette perspektiv betyder stigningen i det ugentlige timetal, at brugerne i højere grad får mulighed for at deltage i flere af samfundets aktiviteter.

Alene det forhold, at antal af brugere er steget så markant, dokumenterer den succes, ordningen har været, og at mange ønsker personlig assistance frem for botilbud, hvis de har muligheden for at vælge.

5.3.1 Assistenten

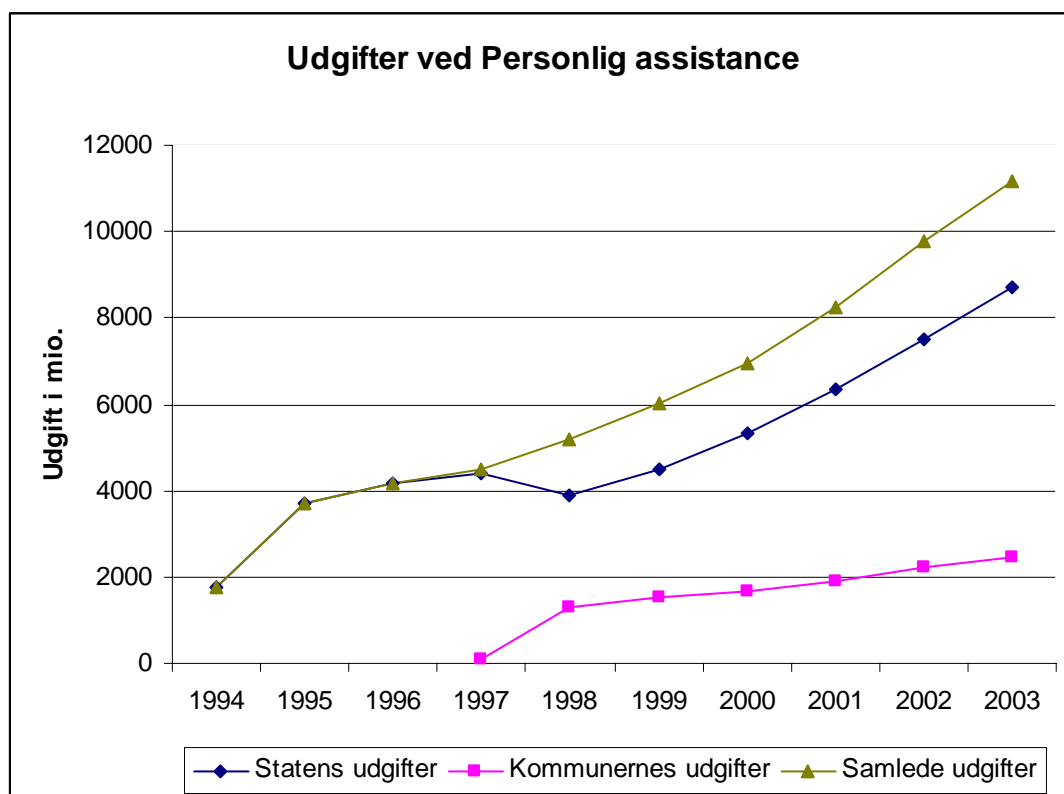
Der er for øjeblikket ca. 50.000 personer, der er ansat som personlige assistenter. I en lang periode var det meget svært at finde personer nok, der ønskede at være assistenter. Dog har arbejdsmarkedet i Sverige nu ændret sig, så det ikke længere er så let at finde nyt job. Det har betydet, at det er blevet lettere at finde nye assistenter, selv om det stadig kræver en indsats at finde de rigtige personer.

5.3.2 Udgifter

Som en naturlig følge af at både antallet af brugere og antallet af bevilgede timer er steget, er også udgifterne til den personlige assistance steget ganske meget fra 1994 til i dag. I 1994 var udgifter til personlig assistance 1.771 mia. svenske kroner. I 2005 var det tilsvarende tal 14.335 mia.

Som det er nævnt bidrager både kommunen og staten til finansieringen af den personlige assistance. Frem til november 1997 var det udelukkende staten, der finansierede den personlige assistance, men efter november 1997 er kommunen ansvarlig for de 20 første timer, samt for de personer der ikke har grundlæggende behov på 20 timer eller mere.

Som det fremgår af Figur 2, er det i høj grad staten, der finansierer den svenske ordning med personlig assistance. Den procentvise stigning i udgifterne er dog nogenlunde lige stor for både kommuner og staten. Med statens højere udgangspunkt betyder det dog, at statens udgifter vokser mere, i kroner og øre.



Figur 2 Udgifter til stat og kommune. (RIR 2004:7)

Selvom der umiddelbart er tale om en ganske betydelig stigning i udgifterne til personlig assistance, er det muligt, at nettoudgiften ved personlig assistance er mindre end de umiddelbare tal antyder. En ganske stor andel af de personer, der modtager personlig assistance, ville bo i botilbud el.lign., hvis

de ikke havde personlig assistance, og dermed er der en mulig besparelse i og med, at brugerne ikke optager en plads i et botilbud.

Foreningen (kooperativet) og assistanceudbyderen JAG har undersøgt, hvad de reelle udgifter til ordningen er. Deres konklusion er, at ordningen med den personlige assistance stort set er udgiftsneutral.⁵¹ I nogle tilfælde vil en personlig assistance være en smule dyrere end en plads i et botilbud, og i andre tilfælde billigere. En stor forskel er, at brugeren har langt mere tid sammen med assistenten, når der er tale om personlig assistance. Der er således ikke noget tidspunkt, hvor brugeren skal ”dele” assistenten med andre.⁵² Den svenske Socialstyrelse er pt. ved at gennemføre en lignende analyse. Resultatet af denne undersøgelse ventes i første halvdel af 2007.⁵³

5.4 Udbydere af personlig assistance

Umiddelbart er der fire arbejdsgivertyper, man som bruger kan vælge mellem, i forbindelse med personlig assistance.

- Den kommunale
- Den kooperative
- Den private
- Borgeren selv.

Den kommunale udbyder er i Sverige den største af de fire typer af udbydere. Som det fremgår af Figur 3, får lidt mere end 60 pct. af samtlige brugere deres personlige assistance fra den kommunale udbyder. Andelen, der får fra brugerkooperativerne, er omkring 12 pct., og de, der får fra ”anden serviceorganisation”, hvilket er de private aktører, er cirka 27 pct.⁵⁴ Med i de 27 pct., der vælger private aktører, er også medregnet dem, der vælger selv at være arbejdsgivere. Antallet af disse, er for øjeblikket lidt over 400 personer, men andelen har gennem de seneste år været stigende.⁵⁵

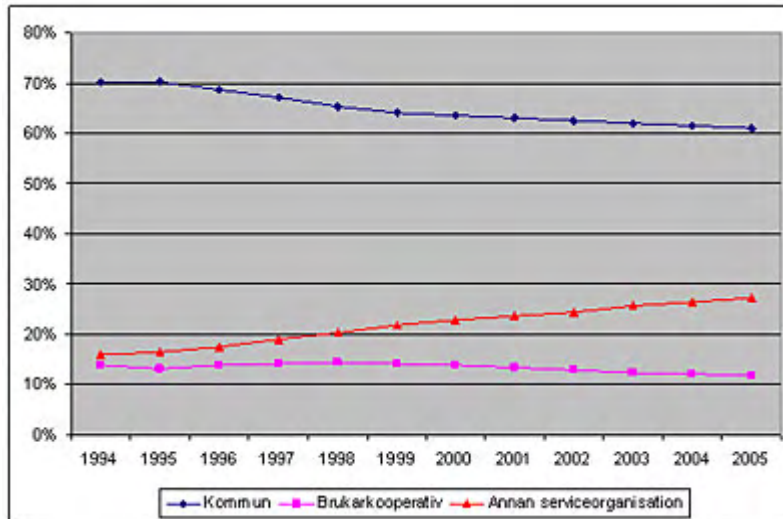
⁵¹ Interview med JAG.

⁵² Blanck, s.12 – 15.

⁵³ Interview Socialstyrelsen.

⁵⁴ Riksföräkringsverket, www.rfv.se.

⁵⁵ Årsagen til denne stigning forklarer Kommunalarbejderforbundet med, at brugeren dermed kan spare penge til administration mv. Dog er andelen stadig meget lav – under 3 pct. af samtlige brugere. I antal mener Kommunal, at der er sket en stigning fra ca. 300 til 400 personer.



Figur 3 Brugere fordelt på udbydere (www.rfv.se).

I en undersøgelse i forbindelse med Assistanskommissionens arbejde svarede 95 pct. af samtlige kommuner, at der fandtes andre udbydere end kommunen. Det er således muligt at vælge mellem udbyderne, også i de tyndt befolkede områder.

Karakteristik af udbyderne

Der er, som tidligere nævnt, stor variation mellem udbyderne af personlige assistance. I delbetænkningen om den personlige assistance vises noget af denne variation, ikke mindst hvad angår antal af brugere og assistenter i virksomheden.

Hvor mange modtager assistance gennem virksomheden/kooperativet	Andel i procent
1-2 brugere	38
3-9 brugere	28
10 eller flere	34

Tabel 1 Brugere ift. virksomheder, Andersson 2005.

Som det fremgår af Tabel 1, er det en ganske stor andel af virksomhederne, der blot har 1 eller 2 brugere, og under 10 brugere. Samlet set har 66 pct. af udbyderne mindre end 10 brugere, hvilket tyder på, at der er mange lokale virksomheder. Det tyder dermed også på, at det har været muligt at etablere en række virksomheder, og at brugerne dermed har reel valgmulighed de fleste steder.

Af Assistanskommissionens delbetænkning fremgår det også, at op mod halvdelen af virksomhederne regner med at øge antallet af brugere de kommende år, primært de større udbydere. Cirka en fjerdedel af udbyderne regner ikke med at ekspandere de kommende år.

5.4.1 Kommunale udbydere

De kommunale udbydere er den største gruppe. Der kan være ganske stor forskel på, hvordan den personlige assistance er organiseret i de forskellige kommuner. Dog er det altid kommunen, der er arbejdsgiver, og assistenterne har derigennem kontakt med andre kolleger, og er en del af en større organisation.

Fra blandt andet Independent Living-organisationerne blev der i forbindelse med indførelsen af personlig assistance lagt vægt på et alternativ til den kommunale service. Og selv om kommunerne stadig er den største udbyder, har de private og kooperative udbydere også fået ganske godt fodfæste.

Både Hugemark og Försäkringskassan i Helsingborg mener, at de kommunale udbydere i langt højere grad servicerer mennesker med svære eller multiple handicap. Der sker det, som Hugemark kalder for en *creaming* af markedet. De private henvender sig til de brugere, der er velfungerende og ikke omkostningstunge, mens kommunen ikke har samme mulighed for at ”sortere” brugere.⁵⁶

Hvad angår arbejdslederdelen er det ofte således, at der er en daglig arbejdsleder, som er ansat af kommunen. Dog vil det rent praktisk være brugeren, der anviser, hvilken hjælp og støtte vedkommende har brug for og hvornår. For kommunen gælder endvidere, at kommunen har et ”basisansvar” eller en forsyningsforpligtelse. Det betyder fx, at hvis en privat eller kooperativ udbyder ikke kan levere personlig assistance til en bruger, så har kommunen en forpligtelse til at sørge for, at borgeren alligevel får assistance. På denne måde er kommunen en sidste sikkerhed, hvis de private og kooperative leverandører ikke lever op til deres forpligtelser. Det betyder omvendt også, at kommunen er nødt til at have et beredskab, der kan træde til i disse situationer. Dermed har kommunerne en udgift, som de kooperative og private udbydere ikke har.

5.4.2 Kooperative udbydere

Hos kooperativerne forudsættes det, at man er medlem af foreningen for at få personlig assistance derigennem. Ud over at være udbyder af personlig assistance er kooperativet samtidig en interesseorganisation, der arbejder i medlemmernes interesse. Bestyrelsen mv. udgøres af

⁵⁶ Interview med Agneta Hugemark.

medlemmer af foreningen, og dermed af brugerne selv. Udgangspunktet er, at mennesker med handicap skal have de samme muligheder som alle andre, hvilket indbefatter retten til at bestemme over eget liv, over hvilke aktiviteter man ønsker at deltage i, om man vil stifte familie osv. Kort sagt, at de gennem kompensation får mulighed for at leve et liv som alle andre.

Men for de kooperative organisationer handler det ikke blot om at modtage personlig assistance for at kunne deltage på lige fod med alle andre. STIL (Stockholm Independent Living) formulerer det således, at: ”alle, oavsett funktionshinder, kan lære sig att ta mer ansvar och bidra til samhället.”⁵⁷ Ud over at brugerne således skal kompenseres for de funktionsnedsættelser, de har, stiller STIL, og andre kooperativer, også krav til brugerne. Der stilles krav om, at brugerne skal uddanne sig til at blive gode arbejdsledere, og man skal, med STILs ord, uddannes til ikke at være klient/patient.

Alle, der bruger STIL som udbyder, gennemgår derfor en arbejdslederuddannelse, hvor man dels lærer at være arbejdsleder, at tage de svære samtaler med personalet, at lægge arbejdsplaner, og man skal lære at definere hvilke ønsker og behov, man har. I denne henseende lægges der stor vægt på empowerment – at brugeren tager magten i sit eget liv og lægger klientrollen bag sig.

I andre kooperativer som fx JAG, der i høj grad udbyder personlig assistance til udviklingshæmmede, lægges der også vægt på, at brugeren er i centrum og får magt. I forhold til udviklingshæmmede sker dette ved nogle af udbyderne gennem en servicegarantist (hos JAG) eller en med-arbejdsleder (hos STIL), der sikrer, at servicen bliver, som brugeren ønsker det.

Det kan umiddelbart undre, at der kun er 12 pct., der vælger kooperativerne som udbyder af personlig assistance. En af forklaringerne kan være, at der netop stilles krav til brugeren. Man tvinger så at sige borgeren til at lægge klientrollen bag sig, og man forpligter brugerne til at engagere sig i foreningen. Hvis en bruger blot ønsker hjælp til nogle begrænsede opgaver, er det ikke sikkert, at vedkommende samtidig ønsker at gå med i foreningsarbejde, tage på kurser eller påtage sig rollen som arbejdsleder. Kravene kan således skræmme nogle potentielle brugere væk fra disse udbydere.⁵⁸

5.4.3 Private udbydere

I den svenske ordning om personlig assistance er det eneste, der kræves, for at etablere en privat virksomhed, der udbyder personlig assistance, at virksomheden er økonomisk solvent. Dette har betydet, at der ikke er et overordnet billede af hvor mange private aktører, der er på dette felt.

⁵⁷ Stils ideology och model för personlig assistans, www.stil.se.

⁵⁸ Interview med STIL og Assistensia.

Hugemark (2003) har undersøgt, hvor mange private aktører der var i Stockholmsområdet i 2003. Resultatet var, at der var 22 private firmaer, og derudover kommunen og nogle få kooperativer (Hugemark, 2003).

Der er meget stor variation blandt de private firmaer. Fra en-mandsfirmaer til store virksomheder, fra lokalt forankrede firmaer til landsdækkende. Der vil derfor også være stor forskel på, hvordan de private aktører er organiseret, og hvorvidt brugeren er arbejdsleder eller ej. I Assistensia, der er en af de større landsdækkende udbydere, er brugeren/kunden ikke arbejdsleder. Det er derimod Assistensia som organisation. Kunderne, som Assistensia vælger at betegne modtagerne af personlig assistance, står stadig for at definere, hvilke ønsker og behov vedkommende vil have dækket, på hvilken måde og hvornår. Er der problemer i samarbejdet mellem assistenten og kunden, diskuteres problemerne mellem Assistensia, kunden og assistenten.⁵⁹

5.5 Erfaringer med frit valg

Generelt er der stor tilfredshed med, at man frit kan vælge udbyder. Der er således eksempelvis ikke nogen, der argumenterer for, at det udelukkende skal være kommunen, der skal være udbyder af personlig assistance. Hvad angår kvaliteten af den personlige assistance, så er det op til brugeren at definere kvalitetskrav og vurdere, om en given udbyder lever op til de stillede krav. Gør udbyderen ikke det, kan der enten forhandles med udbyderen, eller brugeren kan vælge en anden udbyder.

5.5.1 Overskuelighed på markedet

Når man ønsker at vælge en privat udbyder, kan det være svært at få det fornødne overblik over mulighederne. Kommunerne har ikke nødvendigvis et overblik over, hvor mange udbydere der findes. Det helt frie marked har skabt en stor variation af udbydere, men det har ikke medført, at brugeren kan overskue alle mulighederne og dermed træffe et kvalificeret valg. Fra Assistanskommissions side lægges der i delbetænkningen fra 2005 op til, at der skal indføres en procedure, hvor de enkelte udbydere skal godkendes i hvert enkelt län/amt (Andersson, SOU 2005:100). En af hensigterne med godkendelsesproceduren er at etablere en database, hvor brugerne kan få overblik over de enkelte udbydere og deres ydelser. Godkendelsesproceduren kan dermed give brugerne større mulighed for at overskue markedet og dermed give et bedre beslutningsgrundlag, når der vælges udbyder.

⁵⁹ Interview med Assistensia.

5.5.2 Tilsyn

En vigtig årsag til, at Assistanskommission lægger op til en godkendelsesprocedure, er, at det kan anvendes i forbindelse med tilsyn af virksomhederne. Tilsynene skal i denne forbindelse både dreje sig om kvaliteten af den leverede assistance, men også om anvendelsen af de økonomiske ressourcer. Hvis denne ændring implementeres vil det betyde, at udbydere ikke kun skal gøre rede for det leverede antal timer, men også skal redegøre for anvendelsen af tilskuddet, herunder hvor stor en andel der går til fx administration og løn.

Hvad angår kvalitetsudvikling i den personlige assistance er reglerne, at den enkelte udbyder skal præsentere sine udviklingsplaner for køberen af ydelsen, hvilket vil sige brugeren/kunden. Da der gennem den seneste tid har været eksempler på, at der er sket omgåelse af reglerne i forhold til anvendelse af det udbetalte beløb, er der gennemgående stor opbakning til at udvide tilsynet. Opbakningen kommer både fra handicaporganisationerne og udbydere af personlig assistance, såvel kooperative som private.

For at kunne føre et bedre tilsyn med virksomhederne lægger Assistanskommissionen op til, at betalingen for den personlige assistance udbetales direkte til udbyderen, på forlangende af brugeren. Dermed bliver det formelt set kommunen eller forsikringskassen, der indgår en aftale med udbyderen, frem for at udbetalingen sker til borgeren, som efterfølgende køber ydelsen af udbyderen.

5.6 Uddannelse

For at blive assistent er der ikke krav om nogen uddannelse, og der er derfor både personer, der er ufaglærte, håndværkere og mange andre professioner, der arbejder som personlige assistenter. Kommunalarbejderforbundet (kommunal) ønsker, at der etableres en grunduddannelse for alle personlige assistenter. STIL, JAG og andre udbydere er imod en faglig uddannelse for alle assistenter. Baggrunden for modstanden er, at de oplever, at assistenterne med en uddannelse kan gøre sig til eksperter i forhold til brugerens liv. I den henseende mener STIL og JAG, at det kun kan være brugeren selv, der er eksperter. Et andet argument er, at hver brugers individuelle behov og ønsker gør, at der ikke kan etableres en uddannelse, der modsvarer samtlige ønsker og behov. I stedet ønsker STIL og JAG at uddanne assistenterne til de brugere, de har, evt. gennem målrettede kurser.

Kommunal mener, at en fælles grunduddannelse vil kunne bidrage til, at assistenterne i højere grad får en fælles faglig referenceramme og identifikation. Det kan bidrage til at skabe mere faglig stolthed i jobbet. Kommunal anerkender, at der kan være meget forskellige behov og ønsker hos brugerne, og at assistenterne skal have efteruddannelse i forhold til den bruger, de er ansat hos. Men der er også fælles emner, der kan inddrages i en uddannelse. Blandt disse emner nævner Kommunal etik og moral, boligen som hjem og arbejde, kost og psykologi. Kommunal ønsker, at grunduddannelsen niveaumæssigt skal svare til, det der fx udbydes i forbindelse med SoSu-uddannelser.

Ud over disse generelle og brede emner kan der udbydes kurser, der er relevante for specifikke målgrupper. Det kan fx være kurser i forhold til assistenter for autister, udviklingshæmmede eller andre. Disse kurser kan tages, efter en ansættelse er påbegyndt.

5.6.1 Kompetencer eller interesser

Når mennesker med handicap efterspørger personlige assistenter, er det i høj grad interesser, der efterspørges, frem for kompetencer.⁶⁰ I en række tilfælde er det forståeligt, men i andre tilfælde mener assistenternes fagforening, at der bør stilles krav til faglighed. Det kan fx dreje sig om medicinhandling, om at gennemføre tunge løft eller at skulle varetage støttende samtaler med udviklingshæmmede eller hjerneskadede.

Blandt udbyderne af personlig assistance er der også fokus på, at det kan være svært at vælge mellem kompetence og fælles interesser. De fleste af de adspurgte (større) udbydere vejleder derfor også deres brugere/kunder, når der skal ansættes assistenter. I nogle tilfælde kan det være relevant at efterspørge kompetence, hvor det til andre aktiviteter er mere relevant at efterspørge interesser eller fx kørekort.

5.7 Selvbestemmelse

Hele udgangspunktet for den personlige assistance er at give brugerne større selvbestemmelse, og dermed fuld kontrol over eget liv. Men selvbestemmelse kan dække over flere ting, hvilket Hugemark er inde på i antologien ”*Personlig assistans og medborgarskap*” (2004). I denne antologi peger Hugemark på, at der er to forskellige definitioner af selvbestemmelse i forhold til personlig assistance. Den ene forklaring handler om, at borgeren frit kan vælge, hvem der skal stå for assistancen, og at borgeren frit kan vælge, hvad der skal udføres og af hvem og hvornår. Den anden

⁶⁰ Interview med Kommunal.

definition af selvbestemmelse handler om at kunne komme til orde og få indflydelse, fx over for kommunale myndigheder mv. Ifølge Hugemark er det vigtigt, at selvbestemmelse defineres, og at ordningen tilpasses den eller de definitioner, der arbejdes med.

5.7.1 Assistance til udviklingshæmmede, autister og børn

I den svenske ordning om personlig assistance kan udviklingshæmmede også få personlig assistance, da de lever op til kravene bag LSS. Derudover kan også børn få personlig assistance. Men at tilbyde personlig assistance til fx udviklingshæmmede er en anderledes opgave, end hvis modtageren alene har et fysisk handicap. Gruppen af udviklingshæmmede omfatter også autister og personer med autismelignende diagnoser.

Hugemark mener, at de private aktører i vidt omfang lader kommunerne påtage sig opgaven med at tilbyde personlig assistance til denne målgruppe (cream skimming). JAG, der er en kooperativ bevægelse, har imidlertid udviklingshæmmede som deres primære målgruppe.

En del af de personer, der tilhører denne målgruppe, har kognitive handicap og ikke noget verbalt sprog. I forhold til selvbestemmelse giver det nogle udfordringer at sikre, at de valg og beslutninger, der bliver truffet, er brugerens egne, og ikke assistentens. JAG uddanner assistenterne, så de kan træde ind i den rolle, der forventes, og så de kan støtte brugeren mest muligt.

I Assistansia, der er en privat udbyder, vurderes det, at de ikke har ret mange kunder, der er udviklingshæmmede. Hvis der skulle opstå usikkerhed om fortolkningen af brugerens synspunkter/præferencer, er den umiddelbare vurderingen her, at man vil spørge den udviklingshæmmedes forældre eller pårørende.

Disse to tilgange viser spektret i, hvordan selvbestemmelsen for udviklingshæmmede, hjerneskadede eller andre lignende målgrupper kan håndteres. I udgangspunktet er Assistensias tilgang ikke en tilgang, der er tænkt som selvbestemmelse, og der er ikke nødvendigvis fokus på brugerinddragelsen. I forhold til disse særlige målgrupper er der sandsynligvis ikke ret mange private udbydere, der har stort kendskab til disse målgrupper, og som har det fornødne kendskab til metoder og professionelle tilgange i arbejdet med at støtte brugerens beslutningstagen.

5.7.2 God mand

I Sverige er det muligt at få tilknyttet en såkaldt ”god mand”. En god mand er udpeget af overformyndernævnet (kommunalt) og agerer som en advokat for brugeren. Ofte bliver gode mænd

brugt i forhold til pensionister, der fx ikke længere kan overskue økonomien, men i forhold til udviklingshæmmede bliver de også anvendt til at sikre, at brugeren får de ydelser og den hjælp, vedkommende ønsker. Den gode mand skal hvert år godkendes, efter at have aflagt beretning. Der er i ”god mand”-ordningen ikke taget specielle hensyn til mennesker med handicap/udviklingshæmmede. JAG og Försäkringskassan i Helsingborg mener, at en del forældre og pårørende er ”god mand” for deres barn/søskende mv.

En god mand skal ikke være neutral i forhold til brugerens ønsker eller i diskussioner med myndigheder mv. Den gode mand skal være loyal over for brugeren, som en advokat er det for sin klient. At være god mand for sit voksne barn er ikke nødvendigvis den bedste løsning. Men når det alligevel ofte sker, er det, fordi forældrene kender personens kommunikation, og dermed umiddelbart kan træde ind i rollen. Både JAG og Sosialstyrelsen anerkender, at det kan være svært at frigøre sig fra sine forældre, hvis de efterfølgende udpeges til ”god mand”. Brugeren skal godkende den gode mand.

God mændene modtager et mindre beløb for det arbejde, de udfører. Beløbets størrelse afhænger af, hvad der ligger i den enkelte borgers god mand ordning. I Helsingborg er det opfattelsen, at udbetalingerne typisk ligger på 8-10.000 kr. om året.

5.7.3 Servicegaranter og med-arbejdsledere

I de kooperative organisationer er det hensigten med den personlige assistance, at brugeren selv skal lede så meget som muligt og dermed få magten over sit eget liv. I nogle tilfælde er det ikke muligt for brugeren at påtage sig disse opgaver fuldt og helt, og derfor gøres brug af fx servicegaranter, medarbejdsledere mv. I JAG operer man med servicegaranter. Servicegaranten har ansvaret for, at den service, der leveres, lever op til de ønsker og krav, brugeren stiller. Desuden har vedkommende også en række praktiske opgaver, så som at lægge arbejdsskemaer, finde vikarer ved sygdom mv. Opgaver, der typisk ville ligge hos en arbejdsleder.

I en del tilfælde er det en assistent, der er servicegarant. I andre tilfælde deles opgaven mellem flere assistenter, eller der er tilknyttet en person, som udelukkende er servicegarant. I STIL har man valgt en lignende ordning, men opererer i stedet med begrebet medarbejdsleder.

Hos en del personer inden for JAG’s målgruppe (udviklingshæmmede), er forældre eller søskende ofte assistenter, og i en del tilfælde er det også dem, der er servicegaranter. Igen hænger det sammen

med, at forældre eller pårørende i mange tilfælde har gode forudsætninger for at kommunikere med modtageren.

5.7.4 Familie og pårørende

Men det er ikke uproblematisk, at forældre eller andre pårørende er assistenter. For det første kan det bringe familiemedlemmerne i et gensidigt afhængighedsforhold, hvor familien eller enkelte medlemmer bliver afhængige af indtægten som assistent, og hvor brugeren bliver uhensigtsmæssigt afhængig af assistenten/den pårørende. Denne afhængighed kan betyde, at det bliver yderligere vanskeligt for brugeren at gennemleve en naturlig frigørelse fra fx forældre.

Derudover kan det mere generelt være problematisk, at forældrene påtager sig rollen som assistenter, da det er en ganske anden rolle at være forældre/pårørende end at være assistent. Dette problem kan forstærkes yderligere, hvis pårørende (måske især forældre) både indtager rollen som assistent, servicegarant og ”god mand”. Rollesammenblandingen kan være svær for de pårørende selv at håndtere, men det kan især blive svært for brugeren at adskille, hvornår det er assistenten, der taler, og hvornår det er forældrene.

JAG og andre er klar over de problemer, der kan være forbundet ved at gøre brug af forældrene. I en del af de konkrete tilfælde vurderer JAG dog, at det er vigtigere, at brugeren får mulighed for at kommunikere gennem forældrene, end løsrivelsen er.⁶¹

Et andet problem, som blandt andet JAG har oplevet, er, at nogle forældre beder om, at deres voksne udviklingshæmmede børn kommer på botilbud efter at have haft personlig assistance i en årrække. I en del tilfælde er baggrunden, at forældrene overvejer, hvad der skal ske, når de selv dør. Som forældrene selv ser situationen, vil det være bedre for deres voksne udviklingshæmmede barn at være på botilbud, når mor eller far ikke længere er der til at hjælpe i kommunikationen mv. I disse situationer kunne en oplæring af professionelle have været en anden løsning for forældrene og brugeren af den personlige assistance.

5.7.5 Børn og unge

I forhold til børn og unge eksisterer der nogle af de samme problemer omkring forældrenes roller. I en del tilfælde er forældrene assistenter for deres børn, hvilket er en ganske anden rolle end at være forældre. Assistenten er til for at hjælpe brugeren/barnet med de aktiviteter, vedkommende ønsker,

⁶¹ Interview med JAG.

hvor forældrene måske vil stille nogle krav eller i nogle tilfælde sanktionere. Specielt for de unge er der problemer omkring løsrivelse og uafhængighed.

For assistenterne kan det også være problematisk at være assistent for en ung. Assistenten er ansat for at hjælpe den unge med de aktiviteter, vedkommende ønsker at deltage i. Men samtidig er den unge ikke myndig, hvorfor assistenten juridisk set kan være nødt til at rette sig efter forældrenes ønsker, også hvis det går imod den unge. Kommunalarbejderforbundet mener, det er dilemmafyldt at være ansat som assistent for en ung. Den unge gør måske oprør mod sine forældre, men det er forældrene, der har myndigheden. Kommunalarbejderforbundet vil derfor gerne have klarere arbejds- og retningslinjer for assistenterne, ikke mindst i disse situationer.⁶²

5.8 Assisterne

Der er ca. 50.000 mennesker i Sverige, der arbejder som personlige assistenter. Af disse er ca. 60 pct. ansat i kommuner, hvilket svarer til 30.000 personer. De sidste 20.000 er ansat i private og kooperative virksomheder.

Kommunalarbejderforbundet organiserer de fleste personlige assistenter og har tegnet overenskomster for både kommunalt ansatte, ansatte i private aktieselskaber og ansatte i kooperative virksomheder. Kommunalarbejderforbundet organiserer ca. 80 pct. af de kommunalt ansatte og mellem 25-30 pct. af de privat og kooperativt ansatte. Af disse tal fremgår det, at Kommunalarbejderforbundet ikke står ret stærkt i de private virksomheder, på trods af at der er tegnet overenskomst med arbejdsgiverorganisationerne.

Kommunalarbejderforbundet har gennem de seneste år haft fokus på assistenternes arbejdsforhold og har i den forbindelse gennemført en medlemsundersøgelse om assistenternes arbejdssituation.

Af Kommunals undersøgelse fremgår det at:⁶³

- 4 ud af 5 assistenter er kvinder.
- De fleste er mellem 25 og 44 år.
- Hver tredje har udenlandsk baggrund.
- To ud af tre har arbejdet som assistent i mere end tre år.

⁶² Interview med Kommunalarbejderforbundet.

- Assistenterne har en meget varieret uddannelsesmæssig baggrund – fra omsorgs- og plejeuddannelser til lastbilmekaniker mv.
- 3 ud af 4 arbejder på deltid.
- Majoriteten er ansat på midlertidige kontrakter, kvinder i større udstrækning end mænd.
- Hver anden assistent mellem 24 og 34 år søger andet job eller uddannelse.

Arbejdet som personlig assistent har fra ordningens indførelse været et ”lav-status job”. Løn og ansættelsesvilkår har ikke været i overensstemmelse med, hvad der var gældende inden for andre lignende job. Derudover har der fra ordningens indførelse ikke været en klar fornemmelse af, hvad jobindholdet var, og assistentarbejdet blev derfor anset for at være i stil med en hushjælp.⁶⁴ Dette er der rettet op på gennem de seneste år. Blandt andet er der gennemført en informationskampagne, der gjorde assistentarbejdet og indholdet kendt, og flere udbydere og fagforeningen har arbejdet med også at formidle de gode historier.⁶⁵

5.8.1 Gennemgangsjob

Især i ordningens første år var personlig assistent et gennemgangsjob. Der var højkonjunktur og lav arbejdsløshed i Sverige. Dette har siden ændret sig, hvilket givetvis har haft en betydning for mulighederne for at tiltrække medarbejdere, der ønsker at være personlige assistenter. Som det indikeres i ovennævnte undersøgelse fra Kommunal er jobbet i en vis grad stadig et gennemgangsjob, men flere har det nu som deres egentlig erhverv, og ikke blot som noget de prøver, inden de skal noget andet.

At der var tale om et gennemgangsjob kan både skyldes løn- og ansættelsesforhold, men også at flere udbydere ikke ønskede, at assistenterne skulle blive længe i deres job. Ved at udskifte assistenterne mente organisationerne, at brugerne kunne sikre sig, at assistenterne ikke tog magten i brugernes liv. Denne holdning findes til dels stadig i fx STIL, men samtidig er der en anerkendelse af, at det er omkostningsfyldt at uddanne en assistent, og at det kan være svært at finde en assistent, der modsvarer krav og forventninger.⁶⁶

Der er dog en ganske stor gennemstrømning, og det faktum, at halvdelen af assistenterne mellem 24 og 34 år søger andet job eller beskæftigelse, tyder også på stor udskiftning. Det kan have betydning for kontinuiteten i den assistance, der gives. På den anden side er andre lignende job også præget af

⁶⁴ Interview med Kommunal.

⁶⁵ Interview med JAG og Kommunal.

⁶⁶ Interview med STIL.

relativt stor udskiftning, fx sosu-assistenter eller hjemmehjælpere. I JAG anslår lederen, at deres gennemstrømning ikke er højere end i andre lignende omsorgsjob.

5.8.2 Organisering

Fra Kommunals side er der et naturligt ønske om, at så mange assistenter som muligt organiseres i fagforeningen. Derudover har Kommunal et ønske om, at udbyderne forpligtes til at træde ind i en arbejdsgiverorganisation. Blandt de sager Kommunal har kørt for personlige assistenter, er det fagforeningens vurdering, at en uforholdsmæssig stor andel af sagerne vedrører de 400 personer, der selv har påtaget sig arbejdsgiveransvaret. I forhold til disse arbejdsgivere ønsker Kommunal en modpart som fx en arbejdsgiverorganisation, så det er muligt at indgå fælles overenskomster mv. Ydermere er Kommunal bekymret over, at de ind imellem er nødt til at køre civile retssager og erklære brugerne konkurs i forbindelse med faglige tvister. Kommunal ønsker derfor, at så mange som overhovedet muligt benytter en udbyder, frem for at spare udgiften til administration, og i stedet selv påtage sig arbejdsgiveransvaret.

5.8.3 Et sammenstød af rettigheder

LSS og LASS er rettighedslove. Dermed kan kommuner ikke undslå sig at bevilge LSS til personer, der lever op til kravene. Men Kommunal oplever, at andre rettighedslove i nogle tilfælde bliver tilsidesat for, at LSS kan fungere. Et eksempel på en lov, der ofte tilsidesættes, er arbejdsmiljøloven, hvor der er klare regler omkring tunge løft, eller det at arbejde i et røgfylt lokale. Ifølge arbejdsmiljøloven må medarbejderen ikke arbejde i røgfylde rum, men brugeren har *ret* til assistance i eget hjem. Derudover er det ikke muligt at forbyde borgere at ryge i deres eget hjem. Kommunal har ikke selv nogen enkel løsning på dilemmaerne, men mener, de skal behandles.

5.8.4 Beskrivelse af arbejdsopgaver

At være ansat som personlig assistent handler ofte om at kompensere og bistå brugeren, så vedkommende kan deltage i aktiviteter som alle andre. Men hvor går grænsen? Kommunal oplever, at personlige assistenter i nogle tilfælde bliver sat til at slå græs, male plankeværk mv. af brugerens kone eller mand. I andre tilfælde har assistenten en opfattelse af at blive brugt som hushjælp, frem for at være personlig assistent.

For at imødegå sådanne problemer ønsker Kommunal, at der udarbejdes arbejdsbeskrivelse. Disse beskrivelser skal være tilpas rummelige til, at brugeren kan gøre brug af assistance, når vedkommende ønsker det, og til de aktiviteter vedkommende ønsker. Formålet med arbejdsbeskrivelserne er at give assistenten et bedre billede af hvilke forventninger, der er knyttet til jobbet, samt at brugeren bliver klar over, hvad assistenten kan og ikke kan.

5.8.5 Mulighed for at mødes med andre assistenter

Af Kommunalns undersøgelse fremgår det, at 23 pct. af medlemmerne ikke har adgang til mødefaciliteter til fx at holde personalemøder. Andelen af personlige assistenter, der ikke har adgang til mødefaciliteter, må forventes at være væsentlig større, da Kommunal som nævnt har relativt få medlemmer blandt ansatte hos private udbydere.

Det har betydning for assistenterne at kunne mødes og have faglige og arbejdsmæssige diskussioner. En del private udbydere, specielt de kooperative som STIL, mener ikke, der er behov for, at personalet mødes uden brugeren. Når STIL og de øvrige Independent Living-organisationer har denne holdning, hænger det blandt andet sammen med erfaringerne fra institutionerne, hvor personalet holdt møder om brugerne og måske tog beslutninger på deres vegne. Skal der gennemføres møder, mener STIL, at brugeren skal deltage.

Fra Kommunalns side ønsker assistenterne at få mulighed for at tale sammen og få et arbejdsfællesskab med de øvrige assistenter. I de fleste kommuner er det Kommunalns opfattelse, at det er muligt for assistenterne at mødes.

5.9 Brugernes erfaringer

Der er ikke gennemført en egentlig brugerundersøgelse af virkningen af, og tilfredsheden med, den personlige assistance. Både fra handicaporganisationer, socialstyrelsen og udbyderne er den fælles vurdering dog, at ordningen er en succes. Baggrunden for vurderingen er, at der er næsten 15.000 brugere, der har valgt ordningen, og det er kun ganske sjældent, en bruger ønsker at komme tilbage i fx et botilbud.

JAG har i 2005 selv gennemført en brugerundersøgelse blandt deres medlemmer. Undersøgelsen var en opfølgning på en lignende undersøgelse fra 1993, med de samme respondenter. Undersøgelsen viste en udvikling over perioden 1993-2005: Flere af de adspurgte boede i egen bolig i 2005, og forældrene var i mindre udstrækning assistenter for deres voksne børn i 2005, end tilfældet var i 1993.

Derudover har JAG foranstaltet, at der er gennemført en gennemgang af forskningen på området, med henblik på at vurdere effekten af den personlige assistance. I denne gennemgang er en af konklusionerne, at effekten af brugerstyret personlig assistance er, at brugerne oplever øget kontrol

over eget liv, uafhængighed og at de har mulighed for at deltage i samfundslivet. *”Individer som hade konsumetstyrd PAS (BPA) visade signifikant högra empowerment och livstillfredsställelse...”*⁶⁷

En af respondenterne fra STIL forklarede, hvad personlig assistance havde betydet for hende selv. Før hun fik personlig assistance, boede hun på et botilbud, og udsigten var, at hun også fremover skulle forblive der. Da muligheden for personlig assistance opstod, takkede hun ja. Den første udfordring var at lægge institutionsidentiteten bag sig og tage magten over sit eget liv. Det gjorde hun og er nu ansat i STIL, har en mand og børn. Med den personlige assistent har hun mulighed for at deltage i sit barns liv, på lige fod med alle andre, og fx tage med til ridning og lignende.

5.10 Perspektiver i forhold til dansk ordning

Den svenske ordning om Personlig Assistance er interessant på flere måder, både hvad angår målgrupper, organisering og ikke mindst de erfaringer, der er gjort gennem de 12 år, ordningen har eksisteret. Blandt de elementer, der er interessante, er:

- De særlige målgrupper
- Organiseringen og tilsyn
- Uddannelse
- Vilkår for assistenter.

5.10.1 De særlige målgrupper

Erfaringerne fra Sverige viser, at det er muligt at tilrettelægge en ordning med personlig assistance, så mennesker med kognitive funktionsnedsættelser, hjerneskade eller udviklingshæmmede mv. kan få glæde af ordningen. En af forudsætningerne for at modtage personlig assistance i Sverige er, at man ikke samtidig kan bo på botilbud. Det betyder, at mange af de der tidligere boede på botilbud, nu har fået egen bolig, samtidig med at de i højere grad bestemmer over deres eget liv.

Erfaringerne fra Sverige viser også, at det er vigtigt at sikre svage brugeres retssikkerhed og selvbestemmelse. I den svenske ordning er det således muligt at få tilknyttet en god mand, der i nogle henseender kan minde om en sam-værge. Altså en person der støtter og vejleder brugeren, men hvor brugeren til enhver tid har den fulde selvbestemmelse. Ydermere har nogle udbydere etableret en ordning med servicegarantister, der typisk hjælper brugeren med en række praktiske arbejdslederopgaver såsom at lægge skemaer, finde vikarer etc.

⁶⁷ Wilder s. 9.

At der i Sverige er et meget liberalt marked for at etablere sig som udbyder af personlig assistance kan være problematisk i forhold til de særlige målgruppers selvbestemmelse. Nogle af de private udbydere har ikke et ret godt kendskab til disse særlige målgrupper, og målgruppens ret til selvbestemmelse som de myndige personer de er. I forhold til en kommende dansk ordning vil det være vigtigt at sikre sig, at udbyderne har kendskab til, og forståelse for, disse menneskers retssikkerhed og ret til selvbestemmelse.

5.10.2 Organisering og tilsyn

Den svenske assistance-ordning er organiseret, så brugeren får et beløb, som vedkommende skal købe personlig assistance for. Erfaringerne herfra er, at det har været svært for kommunen at føre tilsyn med de midler, der blev bevilget til personlig assistance. Selvom kvaliteten af ydelsen skal vurderes af den bruger, der modtager assistancen, kan kommunen have en interesse i at føre tilsyn med, hvordan økonomien bliver forvaltet, og at midlerne dermed går til de tiltænkte formål.

På baggrund af de svenske erfaringer vil vi anbefale, at en kommende dansk BPA-ordning bliver organiseret på en anden måde. Den måde, vi foreslår, er, at pengene udbetales af kommunen til udbyderen, men på foranledning af brugeren. Dermed har brugeren stadig mulighed for frit at vælge udbyder, og kommunen kan føre tilsyn med de midler, der bevilges. I Sverige overvejes det også at ændre organiseringen, så det er kommunen, der indgår aftale på brugerens vegne.

Et andet kendetegn ved den svenske ordning er, at der er meget vide rammer for at etablere sig som udbyder af personlig assistance. Det har ført til etableringen af mange assistance-virksomheder, hvilket som udgangspunkt er positivt. Dog er der ikke sikkerhed for, at virksomhederne har et tilstrækkeligt kendskab til de love, regler og etiske fordringer, der kan være tale om i forhold til fx særlige målgrupper. I en dansk ordning vil det være relevant, at det sikres, at virksomhederne har den fornødne viden om de målgrupper, de servicerer.

5.10.3 Uddannelse

Assistenterne har i Sverige ikke nogen egentlig uddannelse. Der er dog flere tiltag i forhold til at etablere uddannelser for assistenter, hvor fokus er på nogle af de generelle opgaver og problemstillinger, som assistenterne kan møde i jobbet. Selvom der er en vis reservation i forhold til at gøre assistenterne til eksperter i brugernes liv, gennemfører både udbydere og uddannelsesinstitutioner kurser mv. til assistenter. Assistenterne selv ønsker også mere målrettet uddannelse, der kan give dem bedre forudsætninger for at klare assistentjobbet godt.

Specielt blandt de kooperative udbydere af personlig assistance kan brugerne også få en arbejdslederuddannelse. I nogle af organisationerne er det faktisk et krav, at brugerne gennemgår et kursus i arbejdsledelse. Formålet med dette kursus er, at brugerne får en bedre forståelse af, hvad det vil sige at være arbejdsleder, men også at de lærer selv at tage magten i deres liv, så det ikke er assistenterne, der træffer beslutninger. Der er således både et hensyn til brugerne selv og til assistenterne.

5.10.4 Vilkår for assistenter

Med en ordning som den svenske, hvor der pt. er ca. 15.000 personer, der har personlig assistance, har det være nødvendigt at gøre opmærksom på det nye arbejdsområde, som jobbet som personlig assistent er. Ud over at gennemføre en informationskampagne om faget har Kommunalarbejderforbundet gjort opmærksom på, at det er vigtigt at tilbyde gode arbejdsforhold for assistenterne. Blandt det, der bliver peget på, er, at der bør udarbejdes arbejdsbeskrivelser, som angiver, hvad og hvordan arbejdet skal udføres, fx at brugeren bør deltage i aktiviteterne/arbejdsopgaverne, i det omfang det er muligt.

Derudover peger fagforeningen på vigtigheden af, at der etableres faglige fællesskaber, hvor medarbejderne kan få sparring og dele erfaringer med hinanden. På den anden side står kooperativerne, der ikke er tilhængere af, at assistenterne mødes i fora, hvor brugerne ikke er til stede. Baggrunden for deres reservationer er, at de har erfaringer fra institutioner om, at fagpersoner gør sig til eksperter på deres liv.

6. Bilag

6.1 Bilag A - Danske støtteordninger

I bilaget beskrives de nuværende støtteordninger, hvis formål og indhold kan rummes inden for en BPA-ordning.

Serviceovens § 83 (71)

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde personlig hjælp og pleje og hjælp til eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet.

Personlig hjælp og pleje gives til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.

Paragraffen omfatter tilbud om personlig hjælp og pleje, dvs. hjælp til personlig hygiejne, af- og påklædning og hjælp til spisning m.v. Tilbud om hjælp og støtte til praktisk opgaver, fx hjælp til rengøring, madservice, vask af tøj, indkøb m.v.

Personlig og praktisk bistand og pleje m.v. kan ydes til alle, der opfylder betingelserne uanset boform.

Serviceovens § 85 (73)

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Bestemmelsen indeholder et bredt spektrum af socialpædagogiske og andre støtteforanstaltninger. Der kan fx gives vejledning, rådgivning, hjælp til selvhjælp til at udføre dagligdagens gøremål m.v. Formålet med støtten er yderligere selvstændiggørelse og udvikling af personlige færdigheder, bl.a. med henblik på oprettelse af sociale netværk, struktur i dagligdagen m.v., således at personen i højere grad kan gøre brug af samfundets almindelige tilbud. Hjælpen skal bidrage til at skabe en tilværelse for den enkelte på egne præmisser.

Tilbud efter denne bestemmelse er uafhængig af boform.

Serviceovens § 95.2 (76.2)

I forbindelse med serviceovens indførelse blev det muligt for personer med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne at få udbetalt et kontant tilskud til selv at antage hjælp i hjemmet, hvis behovet for personlig hjælp og pleje og løsning af nødvendige praktiske opgaver overstiger 20 timer og ugen. Reglen sigtede først og fremmest på den lille gruppe af fysisk handicappede der ikke opfyldte kravet til en hjælpeordning efter § 96 (77), ved fx ikke at have et så omfattende behov eller højt aktivitetsniveau som først antaget.

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

Det er en betingelse, at pågældende selv skal være i stand til at administrere ydelsen og tilrettelægge hjælpen. Dette betyder, at kommunen kan undlade at yde hjælp som en kontant ydelse, hvis pågældende ikke ses at være i stand til at administrere ordningen.

Kommunen kan dog, hvis det skønnes, at personen ikke selv er i stand til at administrere tilskuddet eller tilrettelægge ordningen, beslutte, om hjælpen skal gives som en naturalydelse eller kontant tilskud til en nærtstående, der vil passe pågældende. Kommunen har ikke hjemmel til at pålægge nærtstående at påtage sig pasningen.

Hensyn, der taler for, at kommunen udbetaler tilskuddet til en nærtstående i stedet for at give ydelsen som en naturalydelse, er, at familien kan fungere så normalt som muligt på trods af et stort behov for hjælp og pleje.

Det er en forudsætning, at kommunen nøje vurderer pågældendes situation, herunder en vurdering af pågældendes mulighed for selvstændig livsførelse, boligforhold, adgangsforhold, netværksressourcer m.v. og finder det hensigtsmæssigt, at det er nærstående, der forestår plejen. For så vidt angår unge skal kommunen lægge vægt på den unges mulighed for selvstændig livsudfoldelse, og hjælpen skal gives helt eller delvist som en naturalydelse.

Administration, beregning og tilsyn

Kommunen har adgang til at udbetale tilskuddet på grundlag af anslåede udgifter. Det er forudsat, at tilskuddet skal tage udgangspunkt i de udgifter, der er forbundet med den pågældendes foranstaltning. Beløbet kan ikke overstige et beløb, der svarer til kommunens faktiske omkostninger ved at udføre et lignende tilbud. Der skal i beregningen tages hensyn til alle omkostninger, der er forbundet med opgaverne, herunder også administration i forbindelse med udførelsen.

Kommunen har ansvaret for at påse, at personer, der selv ansætter hjemmehjælp, eller hvor tilskuddet udbetales til nærtstående, modtager den fornødne hjælp.

Antal modtagere af § 95.2 (76.2)

	2004	2005
Antal modtagere i alt	321	360

(Danmarks statistik)

Det har desværre ikke været muligt ud af tallene at se, hvordan ordningen fordeler sig på målgrupper. Det må formodes, at størstedelen af modtagerne er fysisk handicappede, der ikke opfylder kravene til en hjælpeordning efter § 96, men at ordningen også i begrænset omfang anvendes af udviklingshæmmede, der bor i forældrehjemmet.

Serviceovens § 96 (77) Hjælpeordning

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

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

Målgruppen

Målgruppen for ordningen er personer med betydelig og varig nedsat funktionsevne, herunder udbredte lammelser, som især medfører, at de pågældende ikke eller kun i meget begrænset omfang kan bevæge sig og udføre almindelige daglige funktioner.

Bestemmelsen kan også omfatte personer med hjerneskade i den udtrækning, de opfylder betingelserne om aktivitetsniveau og er i stand til at administrere kontantydelsen, dvs. ansætte den nødvendige hjælp og fungere som arbejdsgiver over for hjælperne.

Det er en forudsætning for tildeling af en hjælpeordning, at der er tale om behov, der ikke kan dækkes på anden måde.

Det drejer sig om personer:

- Som i høj grad er afhængige af andre i almindelige daglige funktioner, og som har et massivt behov for pleje, overvågning og ledsagelse.
- Hvis behov ikke kan dækkes over den almindelige hjemmehjælp.

Dette kan skyldes, at hjælpen har så personlig karakter, at den pågældende selv skal kunne vælge sine hjælpere, og hjælpefunktionen i øvrigt skal dække opgaver, som går ud over, hvad der normalt dækkes af hjemmehjælp, herunder ledsagefunktioner.

- Som har eller formodes at få et aktivitetsniveau, som gør det nødvendigt at yde en ganske særlig intensiv støtte.
- Som selv er i stand til at administrere ordningen, således at de fungerer som arbejdsgivere over for hjælperne.

Personkredsen vil typisk være personer, der skal til at opbygge en selvstændig tilværelse eller fastholde en sådan på trods af et svært fysisk handicap, fx personer som flytter fra forældrehjemmet, er i arbejde eller uddanner sig.

Den pågældende selv skal være i stand til at administrere ydelsen og tilrettelægge hjælpen. Hjælperne skal således ansættes af den pågældende selv, som også er ansvarlig for den daglige arbejdstilrettelæggelse og vejledning til hjælperne.

Det betyder imidlertid ikke, at modtageren i enhver henseende skal fungere som arbejdsgiver over for den eller de ansatte hjælpere. Modtageren kan fx aftale, at kommunen efter anvisning fra modtageren udbetaler løn til hjælperen, indberetter skat m.v., eller at modtageren kan rekvirere hjælp fra et servicefirma, som ligeledes varetager lønudbetaling m.v.

Hjælpen kan ydes til såvel pensionister som ikke-pensionister. Så længe personen opfylder betingelserne for ordningen, kan denne opretholdes også efter det fyldte 67. år.

En person, der fx har haft ordningen i en årrække, men ikke selv længere er i stand til at administrere den, er ikke længere berettiget til ordningen. Der kan i dette tilfælde overvejes andre ordninger, fx hjælp efter mulighederne i § 96(76).

Udmåling af hjælpen

Bør foregå efter en nøje individuel behovsvurdering og med udgangspunkt i, hvad den pågældende selv kan klare. I vurderingen tages der stilling til, hvilke funktioner hjælperne skal dække, i hvor mange timer og på hvilke tidspunkter.

Udmålingen skal ske i et samarbejde med den pågældende selv og med fornøden fagkundskab og bistand fra personer med kendskab til hjælpeordningernes funktion og formål (fx pæd. konsulenter).

Udgangspunktet er, at hjælpen skal dække hele døgnet, men personen kan få udmålt et mindre antal timer, hvis personen ønsker det. Hvis personen vil være alene, eller hvis en pårørende kan og vil påtage sig hjælpefunktionerne nogle timer. Der er ikke hjemmel til at pålægge familie/ægtefælle hjælpefunktionen, men kan, hvis han/hun ønsker det, godt ansættes som hjælper.

Hjælpeordningen kan kombineres med andre hjælpeordninger, fx personlig hjælp, omsorg og pleje m.v., dog kun i det omfang pågældende selv foretrækker det.

Plejetillægget

Da hjælpeordningen kan gives til personer, der modtager social pension, skal der ved fastsættelsen af hjælpen konkret vurderes, i hvilket omfang et tilkendt plejetillæg skal indgå ved udmåling af hjælpen.

Administration og arbejdstilrettelæggelse

- Personen skal selv være i stand til at administrere ydelsen og tilrettelægge hjælpen.
- Hjælperne skal ansættes af den pågældende selv.
- Brugeren er ansvarlig for den daglige arbejdstilrettelæggelse og vejledning af hjælperne.
- Brugeren er ansvarlig for udbetaling af løn, indberetning til told og skat, indbetaling af ATP, feriepenge m.v.
- Brugeren kan aftale, at kommunen efter anvisning kan udbetale løn, indberette skat, feriepenge m.v., eller lave aftale herom med et privat servicefirma.
- Kommunen bør som en del af rådgivningen være behjælpelig med igangsættelse af ordningen, de praktiske ting, annoncering, ansættelsesforhold m.v.
- En hjælper må ikke være under 18 år.
- Udgangspunktet for ordningen er, at ansættelsesforholdet (kvalifikationer og arbejdstid) er en sag mellem brugeren og hjælperen.

- Forudsætningen for ordningen er, at den kan tilrettelægges fleksibelt, men brugeren skal tage hensyn til hjælperens arbejdsbetingelser.
- Brugeren skal være opmærksom på, at arbejdsmiljøloven også gælder for arbejde i private hjem (arbejdets udførelse, tekniske hjælpemidler m.v.).
- Instruks af hjælperne varetages af brugeren i samarbejde med kommunen.

Opfølgning og tilsyn

Kommunerne har ifølge retssikkerhedslovens § 16 pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses (indhold, og praksis). Kommunen skal sikre sig, at hjælpeordningen fungerer efter hensigten og bl.a.

- Om behovet for hjælp er i overensstemmelse med den udmålte hjælp.
- Om modtageren får den pleje, overvågning og ledsagelse, som var hensigten med ordningen.
- Om modtageren opfylder betingelserne for hjælpen, herunder at kunne fungere som arbejdsgiver.
- Om modtageren tilrettelægger hjælpen, og hjælperen udfører arbejdet tilfredsstillende.
- Om der er hyppigt hjælpeskift, der kan give anledning til en særlig indsats.

Flytning til anden kommune

Ved flytning til anden kommune skal der ske en fornyet ansøgning.

Forholdet til andre ydelser efter den sociale lovgivning

En person med hjælpeordning kan, selv om man er pensionist, også få ret til ydelser efter § 100 (§ 84 dækning af nødvendige merudgifter), hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.

Hjælp til revalidering herunder uddannelse m.v. efter Lov om aktiv socialpolitik kan ydes sammen med hjælpeordningen.

Forholdet til ydelser efter anden lovgivning

Personer, der kan arbejde, kan, hvis betingelserne er opfyldt, have hjælpeordning til at dække pleje-, overvågnings- og ledsagebehovet i arbejdstiden, under forudsætning af at hjælperne kun dækker de nævnte funktioner. Der kan ikke ydes hjælp efter § 96 (77) til varetagelse af arbejdsfunktioner.

Efter Arbejdsministeriets lov om personlig assistance til handicappede i erhverv kan der ydes personlig assistance til at bistå personer med nedsat funktionsevne med de praktiske arbejdsfunktioner, som følger af beskæftigelsen, og som vedkommende på grund af den nedsatte funktionsevne ikke selv kan udføre. Efter samme regler er det muligt at få personlig assistance under efteruddannelse forud for påbegyndelse af et konkret ansættelsesforhold.

Ventilatørbistand

Hvis modtageren har brug for ventilatørbistand kan denne ydes i kombination med hjælpeordningen (dækning af nødvendige merudgifter).

Antal brugere af hjælpeordningen

Der er en vis usikkerhed om, hvor mange modtagere der er af § 96 (77) hjælpeordningen. De nyeste tal anslår, at antallet i 2005 er ca. 1200 modtagere.

Serviceovens § 97 (78) Ledsageordning

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde 15 timers ledsagelse om måneden til personer under 67 år, der ikke kan færdes alene på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Stk. 2. Personer, der er visiteret til 15 timers ledsagelse om måneden ved det fyldte 67. år jf. stk. 1 bevarer denne ret efter det fyldte 67. år.

Stk. 3. En person, som er berettiget til ledsagelse jf. stk. 1 og 2, har ret til selv at udpege en person til at udføre opgaven. Kommunen skal godkende og ansætte den udpegede person.

Stk. 4. Der kan normalt ikke ske ansættelse med nær tilknytning til den, der er berettiget til ledsagelse efter stk. 1 eller 2.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at tilbyde personer, som er berettiget til ledsagelse, jf., stk. 1 eller 2, at få ydelsen udbetalt som et kontant tilskud til en ledsager, som de pågældende selv antager. Det er frivilligt for den berettigede at benytte tilbuddet.

Stk. 6. Modtageren kan opspare timer inden for en periode på 6 måneder. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte retningslinjer herfor.

Stk.7. Modtagerens udgifter til ledsagerens befordring og andre aktiviteter med tilknytning til ledsageordningen kan dækkes med et beløb op til 663 kr. årligt. Beløbet ydes af kommunalbestyrelsen efter anmodning fra modtageren.

Stk. 8. Der kan ikke ydes ledsagelse efter denne bestemmelse, hvis man har hjælpeordning efter § 96.

Stk. 9. Socialministeren kan i en bekendtgørelse fastsætte regler om betingelser for ledsageordningen.

Med udvidelse af ledsageordningen i 2004 har unge hjemmeboende handicappede mellem 16 og 18 år fået ret til ledsagelse 15 timer om måneden.

Personkredsen kan være:

- kørestolsbrugere
- blinde og stærkt svagsynede
- udviklingshæmmede
- andre, der af den ene eller anden grund er ude af stand til at færdes på egen hånd.

Man kan få ledsagelse uanset boform. Unge mellem 16 og 18 år skal dog være hjemmeboende. Ligesom ordningen ikke omfatter sindslidende.

Antal modtagere af ledsageordningen

	2001	2002	2003	2004	2005
Antal modtagere i alt	4.578	4.712	5.297	5.530	6.956
16- 17 årige modtagere				18	34

(kilde www. social.dk)

Formålet og indhold

Formålet med ledsagelse er at give brugerne mulighed for at deltage i aktiviteter uden for hjemmet efter eget valg og på den måde undgå isolation. Ordningen skal desuden medvirke til normalisering og integration i samfundet og øge brugerens muligheder for selvstændighed, valgfrihed og ansvar for egen tilværelse.

Brugerne kan benytte ledsageordningen som en mulighed for at komme hjemmefra. Ledsagelsen kan benyttes til fritidsaktiviteter efter eget valg, hvis de efterspørger individuel ledsagelse. Hvis personen som led i botilbuddets ydelse får ledsagelse, der svarer til en ledsageordning, trækkes denne fra de 15 timers ledsagelse om måneden.

Ledsageordningen indeholder ikke socialpædagogisk bistand, men udelukkende aktiviteter som brugeren selv bestemmer indholdet af. Ordningen er således for personer, der selv kan efterspørge individuel ledsagelse.

Opspareordningen

Modtageren kan inden for en periode på 6 måneder maksimalt opspare 90 timer. Bliver de 90 timer ikke brugt inden for perioden, bortfalder disse. Kommunen fastsætter regler for opsparing.

Administration og tilrettelæggelse

Kommunen skal, så vidt det er muligt, imødekomme brugerens ønsker. Det skal dog samtidigt være muligt for kommunen at administrere ordningen. Det kan således ske, at brugeren må vente med at få ledsagelse, til der er ledig kapacitet.

Udgifter

Brugeren dækker egne og ledsagerens udgifter til befordring og andre aktiviteter i tilknytning til ledsageordningen. Brugers udgifter kan dog dækkes af kommunen med et beløb op til 663 kr.

Ophold i udlandet

Det er muligt at tage hjælpen med til udlandet til de formål, der er nævnt i bekendtgørelsen. Fx kortvarige ferieophold eller nødvendig behandling som vedkommende ikke kan få her i landet.

Serviceovens § 99 (80) Støtte – og kontaktperson til personer med sindslidelse

Kommunen skal tilbyde en støtte- og kontaktperson til personer med sindslidelser.

Bestemmelsen præciserer kommunens ansvar for tilbud om en støtte- og kontaktperson til personer med sindslidelser

Målgruppe og formål

Støtte- og kontaktpersonordningen er målrettet de mest socialt udsatte og isolerede grupper af sindslidende, der er over 18 år, som ikke almindeligvis gør brug af eller kan gøre brug af de allerede etablerede tilbud. Personkredsen er ikke snævert afgrænset til personer med egentlige psykiatriske diagnoser. Tildeling af støtte-/ kontaktperson kan begrundes i, at borgeren har en nedsat psykosocial funktionsevne og har sammensatte behov for omsorg, støtte og service.

Formålet med hjælpen er primært at opnå og bevare sociale kontakter og derved bryde den sindslidendes isolation, sekundært at den sindslidende skal kunne gøre brug af allerede etablerede tilbud. Støtte- og kontaktpersonordningen er tænkt som et supplement til andre tilbud og ikke en erstatning for disse. Nogle lever isolerede, mens andre er mere udadrettede. Mange har egen bolig, mens andre er hjemløse, eller har så store problemer med at leve i egen bolig, at de betragtes som funktionelt hjemløse.

Tilbuddet skal gives i dialog med den sindslidende og på dennes præmisser. Den sindslidende kan afslå at tage imod et tilbud om støtte-/ kontaktperson. Støtte- og kontaktpersonen skal sammen med borgeren afklare behovet for omsorg, støtte og service og sikre, at disse ydelser bliver leveret i overensstemmelse med borgerens rettigheder.

Der kan også ydes støtte i forhold til kontakten til myndigheder og til at planlægge, samordne og gennemføre andre indsatser. Opgaven skal løses, således at initiativet bliver bevaret hos den enkelte borger.

Hvordan får man støtte- og kontaktperson

Mennesker med en sindslidelse kan selv henvende sig til kommunen for at få en støtte- og kontaktperson. Alle kan i øvrigt henvende sig og gøre opmærksom på, at et menneske har brug for hjælp. Støtten til den enkelte bruger kan gives anonymt.

Forskellige ordninger

Der findes professionelle støtte- og kontaktpersoner, honorarlønnede støtte- og kontaktpersoner, og kontaktfamilier for sindslidende. Nogle steder gives der desuden tilbud om frivillige støtte- og kontaktpersoner. Det er ikke tiltænkt, at honorarlønnede og frivillige skal erstatte de professionelle støtte- og kontaktpersoner, men være et supplement til disse.

Antal personer i ordningen

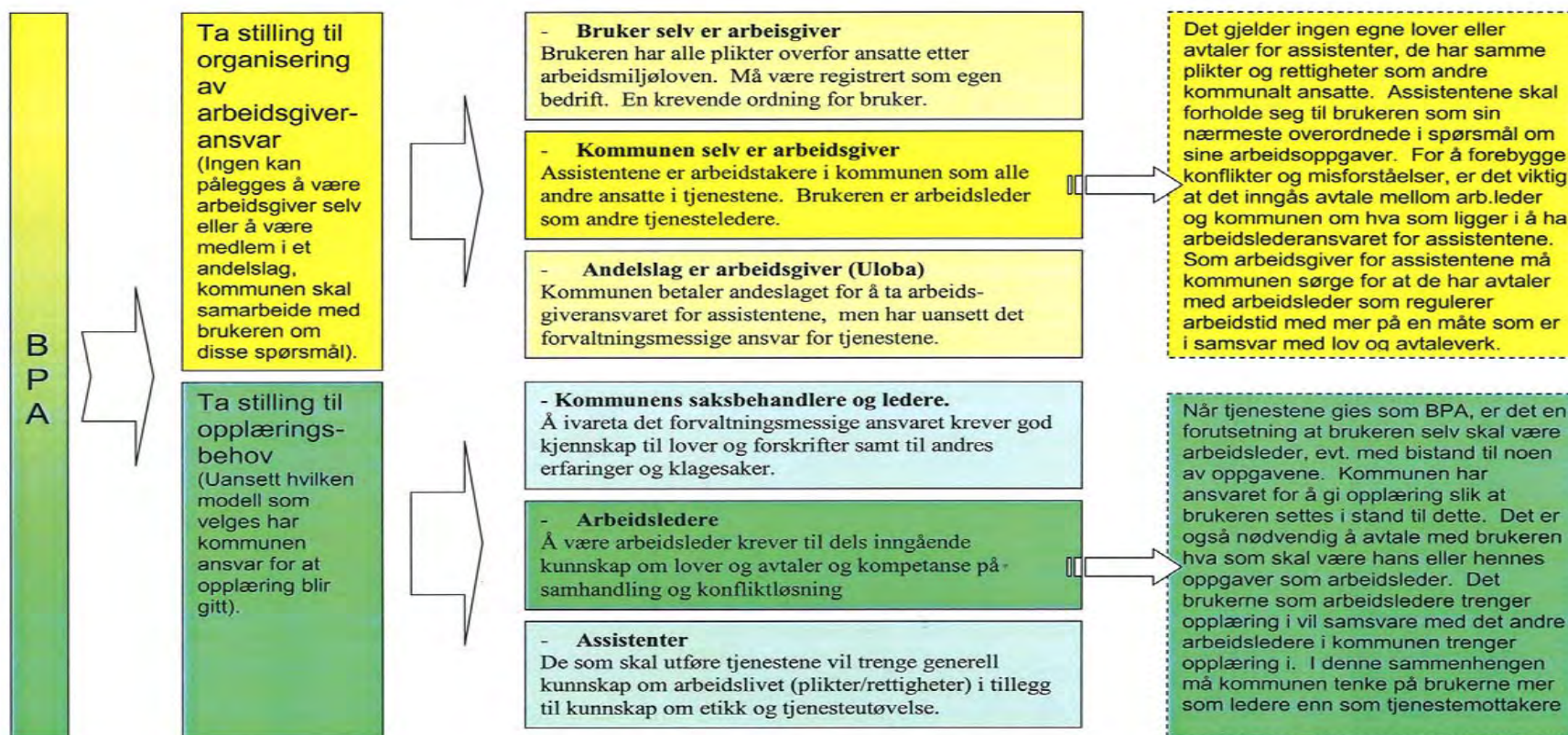
Fra 1999 (ordningen blev oprettet i 1996) til 2001 er antallet af personer, der er omfattet af ordningen steget fra 3400 til ca. 5000 personer. (kilde www.social.dk)

6.2 Bilag B – Afklaring ift. BPA i Norge

Norges Ressourcecenter for Omstilling i Kommunernes (RO) bud på en afklaringsfase, når det er besluttet, at BPA skal bevilges.

Viktige avklaringer når tjenester skal gies som brukerstyrt personlig assistanse

(Bygger på rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv.)



6.3 Bilag C - Kontrakt mellom Uloba og borger



AVTALE

Mellom andelseier _____, født _____ / _____ / _____
og **ULOBA BA**

er det inngått følgende avtale om samarbeid knyttet til andelseierens utøvelse av sin funksjon som arbeidsleder.

1 - FORMÅL

Formålet med avtalen er å sikre at andelseieren som arbeidsleder for sine personlige assistenter ivaretar denne funksjonen i samsvar med norsk lov og i henhold til ULOBA BAs vedtekter og intensjoner basert på at ULOBA BA er den formelle arbeidsgiver i ansettelsesforholdet. Avtalen skal tydeliggjøre ansvarsfordelingen og sikre et godt samarbeid mellom

- ULOBA BA som formell arbeidsgiver for andelseierens personlige assistenter og
- andelseieren som arbeidsleder overfor disse.

Avtalen mellom ULOBA BA og kommunen om betaling for Borgerstyrt personlig assistanse for andelseieren er lest og akseptert og legges til grunn også for denne avtalen.

2 – ANDELSEIERENS ANSVAR

Andelseieren skal støtte ULOBA BAs arbeid med å spre og utvikle ULOBA BAs ideologi og intensjon om borgerstyring i samsvar med vedtektene.

Andelseieren er selv ansvarlig for å rekruttere personlige assistenter, herunder vikarer.

Selv om ULOBA BA har det formelle arbeidsgiveransvaret, er det andelseieren i sin rolle som arbeidsleder, som skal ivareta det daglige arbeidsgiveransvaret overfor de personlige assistenter vedkommende har ansatt.

Overfor sine personlige assistenter forplikter andelseieren seg til lojalt å følge de lover og regler som gjelder for enhver arbeidsgiver. I tillegg forplikter andelseieren seg til lojalt å følge alle de beslutninger som ULOBA BA fatter i utøvelsen av rollen som den formelle arbeidsgiver og som vil ha betydning, enten direkte eller indirekte, overfor andelseierens personlige assistenter.

Andelseieren plikter å informere ULOBA BA som formell arbeidsgiver, om gjeldende enkeltvedtak fra sin kommune om antall innvilgede assistansetimer. Dessuten forplikter andelseieren seg til snarest mulig å informere ULOBA BA om skifte av bostedsadresse.

Ved flytting til annen kommune/bydel, plikter andelseier umiddelbart å varsle fraflyttende kommune/bydel skriftlig om dette, og med kopi til ULOBA BA.

Andelseieren plikter å forvalte alt materiell fra ULOBA BA på en slik måte at ingen utenforstående får tilgang til dette uten at samtykke er gitt fra ULOBA BA.

Hvis andelseier opptrer i strid med sine forpliktelser etter denne bestemmelsen, vil ULOBA BA holde andelseier personlig ansvarlig for de økonomiske tap som ULOBA BA måtte bli påført. Andelseieren er innforstått med at slik opptreden også kan medføre utelukkelse fra ULOBA BA, jf. vedtektenes § 7.

Når det ellers gjelder ansvarsfordelingen mellom ULOBA BA og andelseieren, vises det til utarbeidet funksjonsbeskrivelse fastsatt av ULOBA BAs styre. Denne beskrivelsen anses for å være en del av denne avtalen, og dermed gjensidig forpliktende.

3 – OPPLÆRING

Andelseieren forplikter seg til å gjennomføre ULOBA BAs kurs i lederutvikling, samt annen opplæring som ULOBA BA måtte pålegge andelseieren. Dersom det av geografiske eller andre praktiske årsaker ikke er mulig for andelseieren å delta på slik pålagt opplæring, forplikter andelseieren seg til å gjennomføre opplæring på annen tilfredstillende måte etter avtale med ULOBA BA. Unnlattelse av å delta på, eller å gjennomføre pålagt opplæring, kan i ytterste konsekvens medføre utelukkelse fra ULOBA BA, jf. vedtektenes § 7.

4 – ULOBA BAS ANSVAR

ULOBA BA påtar seg det formelle arbeidsgiveransvaret for de personlige assistenter som andelseieren ansetter. ULOBA BA forplikter seg til å forvalte sitt arbeidsgiveransvar i henhold til det til enhver tid gjeldende lov- og avtaleverk. ULOBA BA forplikter seg til å tilby opplæring til andelseieren i dennes funksjon som arbeidsleder, og å bistå andelseieren med råd, støtte og veiledning.

5 – ØKONOMI

Andelseieren disponerer på eget ansvar de lønnsmidler som kommunen overfører til ULOBA BA. Ved opphør av denne avtalen, tilfaller eventuelle ubrukte midler av denne type kommunen.

Andelseieren disponerer driftsmidler til dekning av nærmere spesifiserte utgifter knyttet til drift av ordningen. Det vises til den vedlagte funksjonsbeskrivelsens punkt 3 om driftsmidler, som ytterligere regulerer og presiserer andelseiers forpliktelser. Ved opphør av denne avtalen, tilfaller eventuelle ubrukte midler av denne type ULOBA BA.

Andelseieren får hver måned kontoutdrag som viser en oversikt over brukte og gjenstående lønns- og driftsmidler.

6 – OPPHØR

Denne avtale bygger på at andelseier er innvilget BPA gjennom vedtak i sin kommune og med ULOBA BA som formell arbeidsgiver i ordningen. Hvis ovennevnte forutsetning faller bort, opphører følgelig denne avtale umiddelbart, og med endelig virkning så snart ULOBA BA har fått avvirket sitt arbeidsgiveransvar i ordningen. Tilsvarende gjelder dersom andelseier utelukkes fra ULOBA BA, jf. vedtektenes § 7.

7 – OPPSIGELSE

Denne avtalen er gjeldende inntil en av partene sier den opp. Oppsigelse av avtalen skal skje skriftlig. Det gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på opptil tre (3) måneder, dog ikke lenger enn fram til det tidspunkt hvor ULOBA BA har fått avvirket sitt arbeidsgiveransvar overfor andelseierens personlige assistenter og forpliktelsene i henhold til avtalen med andelseierens kommune. Tilsvarende gjelder også ved andelseierens død.

8 – VERNETING

Partene vedtar Drammen tingrett som vernetting for tvister som har tilknytning til denne avtalen.

Denne avtalen finnes i to (2) likelydende eksemplarer hvor hver av partene har ett eksemplar.

Vedlegg: Kopi av avtale mellom ULOBA BA og kommunen, funksjonsbeskrivelse for andelseieren
ULOBA BAs vedtekter, timeprisfordeling

Dato: ____ / ____ / ____

Dato: ____ / ____ / ____

for ULOBA BA

andelseier

Hvis under 18 år, foresattes underskrift

6.4 Bilag D - Skematisk sammenligning mellem Danmark, Norge og Sverige

	Danmark	Norge	Sverige
Antal brugere af BPA eller Hjelpeordningen	§ 96: Ca. 1200. § 95.5: 2005: 360. § 95.3: 2005: 277.	Ca. 1500.	Ca. 15.000.
Krav	§ 96 <ul style="list-style-type: none"> Betydelig og varigt nedsat funktionsevne. Højt aktivitetsniveau. Man skal selv kunne administrere, ansætte, være ansvarlig for ordningen. Vejledning: sidestilles med respirationshandicap, udgangspunkt døgnhjælp. Ikke rettighed. 	<ul style="list-style-type: none"> Lov om sociale tjenester §§ 1-1, 4-2, 4-3. De, som har et særligt hjælpebehov på grund af sygdom, funktionshæmning, alder eller af andre årsager. De, som ikke kan drage omsorg for sig selv og er afhængige af praktisk og personlig hjælp, har krav på hjælp efter §4-2 a-d. BPA ikke rettighed. 	Man skal opfylde kravet om at tilhøre målgruppen for LSS og derudover leve op til LASS. Dette forudsætter, at man har et grundlæggende støttebehov på minimum 20 timer om ugen.
Gennemsnitligt timeantal	Ca. 80 timer.	Ca. 40 timer – stor tradition for kombination med andre ydelser.	Ca. 100.
Maksimalt og minimalt timeantal	Vides ikke – men antallet af personer med døgnhjælp under paragraffen er større end i Norge.	Småbrugere (<15 timer/uge): 26 %. Mellem (16-38 timer/uge): 43 %. Storbrugere (>38 timer/uge): 28 %. ”Mangler”: 3 %. (Guldvik 2003)	Minimum er 20 timer om ugen. Dertil skal lægges det antal timer, brugeren behøver for at kunne leve det liv, vedkommende ønsker.
Supplerende ydelser sammen med ordningerne? Hvordan i botilbud?	§ 96 skal dække ledsagelse, pleje og praktisk hjælp, men man kan godt få bevilget fx pædagogisk støtte efter § 86 sammen med. Man modtager ikke § 96-hjælp i et botilbud med ansat personale, og ledsagerordning er ikke for § 96-brugere. Der kan modtages § 100-hjælp, merudgifter, afhængig af kommunal praksis.	BPA er i princippet uafhængig af boform og kan kombineres med eksempelvis hjemmehjælp, hjemmesygeplejerske eller ”nattjeneste”. Dog er BPA ”lite aktuelt” i døgninstitutioner – botilbud, hvor behovene dækkes.	Man kan ikke bo i botilbud og samtidig få personlig assistance. Så længe ydelserne ikke dækker det samme som det, der er lagt til grund for personlig assistance, kan man modtage ydelser. Derudover er det muligt at få supplerende ydelser, hvis støttebehovet nødvendiggør det. Det kan fx være behov for specifikke fagligheder mv.

Brugerstyret Personlig Assistance i Skandinavien

Er det muligt at spare timer op?	Udmålingen er i forhold til, hvad folk har brug for. I praksis styrer folk det selv. Men i princippet skal timerne bruges løbende.	Ja, nylig dom i "Alna-sagen" etablerer præcedens for, at brugeren må disponere – i sagen fortæller brugeren, hvordan hun har mere brug for timerne om sommeren end om vinteren, og "Fylkesmannens" dom giver hende ret til dette.	Nej. Man kan ikke spare timer op, da udmålingen er lavet, så borgeren kan føre et så normalt liv som muligt. Opstår der behov for flere timer, fx ved ikke planlagt ferie, kan kommunen give supplerende støtte.
Muligt at dele hjælpere?	Ikke umiddelbart. Men hver hjælper er i princippet brugerens egen – ansat af brugeren, og det er svært med to arbejdsgivere.	Har været prøvet i fx Uloba, men giver problemer, fx i forhold til prøvetider. Give flere adm.- og planlægningsproblemer, end det løser.	Nej, den personlige assistent er personlig, og behovet er udmålt for, at borgeren kan leve et liv som andre. Er der behov for flere timer, kan borgeren søge om flere timer.
Socialpolitiske ønsker og forventninger til ordningerne?	Brugerstyring skal give handicappede mulighed for at leve et aktivt, deltagende liv. Nu er der fra flere sider udtrykt ønske om at udvide personkredsen, så flere kan nyde godt af øget livskvalitet. Mange brugere ønsker aktivitetskravet afskaffet. Ideologisk ligger BPA i et område, som hele det politiske spektrum kan tilslutte sig.	Politikerne lovpriser ordningen. En udvidelse af målgruppen er vedtaget. Politikerne roser Uloba, også på kommunalt plan, som en god samarbejdspartner. Der er stærke ønsker om rettighedslovgivning på området. Der gives statsligt stimuleringsstøtte til etablering af BPA, en understregning af prioriteringen.	Ordningen skal fremme ligebehandlingen af handicappede i samfundet og bidrage til, at mennesker med handicap får de samme udfoldelsesmuligheder og muligheder for deltagelse i samfundslivet, som alle andre.
Visitations-procedurer	Man ansøger som borger, og derefter skal behovet kortlægges i samarbejde med kommunale udmålere og sagsbehandlere. Hvis kommunen er positivt indstillet, bliver man enig med borgeren om en bevilling efter grundig inddragelse. Borgeren er derefter alene, men har ret til vejledning og rådgivning fra kommunen. Der er klageret.	Man ansøger også i Norge selv som borger eller pårørende, og derefter en lign. sagsbehandling. Kommunen har ligesom i DK afgørelsen, som kan ankes. Borgeren kan i princippet selv vælge mellem modellerne: Uloba, kommune eller selv være arbejdsgiver. Uloba kan medvirke i forhandlingen og "fodre" ansøgere med argumenter. Der er klageret.	Man kan enten søge BPA gennem sin kommune eller gennem Försäkringskassan, men det er under alle omstændigheder Försäkringskassan, der står for tildelingen. I udmålingen af det antal timer, der bevilges, inddrages flere forskellige personer, fx læger, borgeren selv, ergoterapeuter mv. Socialforsikringsnævnet står for at beslutte den endelige tildeling, efter indstilling. Nævnet kan bemyndige en embedsmand til at stå for tildelingen. Er borgeren utilfreds med nævnets vurdering, er det muligt at klage over beslutningen til länsretten.
Ledelsesansvar Arbejdsgiver Løn, arb. miljø, efter- uddannelse	Ansvaret på alle områder ligger hos brugeren selv.	Ledelsesansvaret skal kunne varetages af brugeren, evt. støttet af andre. Arb. giveransvaret ligger hos kommunen eller hos Uloba, ligesom løn, ferie miljø, uddannelse, etc. Uddannelse også hos RO. Kommunerne har basisoplæring af assistenter.	Ledelsesansvaret ligger hos udbyderen, hvilket enten er en kommune, et kooperativ eller en privat virksomhed. Brugeren kan vælge selv at være arbejdsgiver og har i disse tilfælde selv arbejdsgiveransvaret.
Organisering, daglig arb. planlægning	Brugeren laver vagtplaner og definerer opgaverne.	Brugeren planlægger selv sin tid og opgaverne. Mulighed for samarbejde med assistansegarantist eller anden støtte.	Brugeren planlægger selv arbejdsopgaver, lægger skemaer osv. Nogle udbydere har tilknyttet servicegaranter eller medarbejdsledere, som kan hjælpe brugeren i at planlægge arbejdet.

Brugerstyret Personlig Assistance i Skandinavien

Kooperativer geografisk udbredelse?	Ingen kooperativer.	Uloba landsdækkende med regionale rådgivere. Spredt sig hurtigt. Timepris den samme over hele Norge.	Det er muligt at modtage personlig assistance i stort set alle byer, både fra kooperativer og fra private udbydere. Ifølge assistanskommissionen er det muligt at gøre brug af andre udbydere end den kommunale.
Kommunalt tilsyn	Ja, mindst én gang om året. I realiteten praktiseres det langt mere løst i mange ordninger. Kommunen har rådgivnings- og vejledningsansvar.	Ja, de skal føre tilsyn, de har det endelige ansvar. Men praksis for tilsyn er usikker, og Uloba kører meget selvstændigt.	Försäkringskassan fører tilsyn med, at de tildelte timer bliver anvendt hos brugeren. Der føres pt. ikke tilsyn med, hvordan økonomien forvaltes. Assistanskommissionen lægger op til, at tilsynet ændres, og at der stilles større krav til anvendelsesmulighederne af tilskuddet.
Kvalitetssikring	Via kommunalt tilsyn.	Uloba er garant for kvaliteten. Kommunerne blander sig sjældent. I kommunale ordninger foregår det via kommunen.	Brugeren står for kvalitetssikringen.
Målgrupper	Ikke diagnosebestemt, men man skal kunne varetage ansvar og leve op til krav. Dermed lille gruppe hovedsageligt bevægelseshandicappede.	Ikke diagnosebestemt – målgruppen er udvidet – kan nu også inkludere børn, kognitivt og psykisk funktionshæmmede ifølge Rundskriv I-15/2005.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personer der er udviklingshæmmede, har autisme eller autismlignende lidelser 2. Personer med betydeligt og vedvarende intellektuelt handicap efter hjerneskade erhvervet i voksenalderen pga. sygdom eller ulykker. 3. Personer med varige fysiske og psykiske funktionsnedsættelser, som ikke er aldersbetingede funktionsnedsættelser.
Handicapgrupper	De fleste brugere er mennesker med muskelsvind, rygmarvsskadede og spastikere.	Langt de fleste er bevægelseshæmmede – et fåtal har BPA med assistansegarantist – de fleste heraf børn. Men i modsætning til i Danmark ligger administrationen som regel ikke hos den enkelte. Ordningen er nu udvidet og stor spredning forventes.	Alle der tilhører en af de tre personkredse beskrevet i målgruppen.
Hvilke krav stiller det at have bred målgruppe?	Ingen bred målgruppe.	Ordningen skræddersys til hver enkelt borger. Kræver en form for assistansegarantist, som regel en pårørende. Personen styrer via garantisten. Kræver åbenhed og velvilje fra kommunerne. Flere muligheder for kombinationer, Uloba støtter op, og ser på JAG i Sverige som vejen fremad, også i forhold til at garantisten kan være erfaren assistent og i forhold til lønning derfor. Likemannsperspektivet (peer counselling) vigtigt. Mange har supplerende ydelser fra kommunerne (Pleiepenger (trygdeytelse), aflastning, omsorgslønn, hjemmetjeneste). Drivkraft for garantister: forhold til den, som skal have assistance.	<p>Det er muligt at søge om forhøjelse af timesatsen med op til 12 %, såfremt brugeren har behov for fx, at der er specifikke fagligheder repræsenteret blandt assistenterne.</p> <p>Nogle udbydere har derudover en servicegarant/medarbejdsleder, som hjælper brugeren i arbejdslederrollen.</p> <p>Endelig er der i nogle tilfælde tilknyttet en ”God man”, som støtter brugeren i at træffe valg og hjælper med at holde overblik over fx økonomi.</p>

6.5 Bilag E - Private leverandører i Danmark

<p>Care Crew APS. www.carecrew.dk Løgtvedvej 13 9352 Dybvad Tlf. 70 26 15 17 Care@carecrew.dk</p> <p>Er landsdækkende</p>	<p>Tilbyder brugeren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rekruttere og udvælge hjælpere efter behov og ønsker, vagtplaner m.v. • Vikarer i akutte situationer. • Total administration af ordninger for brugere der ikke kan/ønsker at påtage sig opgaven (ansættelse, løn m.v.). • Ledsageopgaver i ind- og udland. • Handicaphjælper med anden etnisk baggrund. • Døgnservice året rundt. • Hjælp til etablering af egen hjælpeordning §§ 95.2,96,97 (76,77,78). 	<p>Tilbyder kommuner og amter: (hospitaller, institutioner m.v)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Udarbejdelse af løsningsforslag til diverse hjælpeordninger. • Individuel rekruttering og formidling af handicaphjælper. • Rådgivning i forbindelse med hjælpeordninger. • Udarbejdelse af oplæg til diverse hjælpeordninger. • Oprettelse af administration af hjælpehold med specialsupervision. • Rekruttering af hjælpere. • Familieservice efter § 41 (28)-aflastning. • Rammeaftaler i forbindelse med aflastning, ledsagelse. • Ældreservice (fritvalgsordningen).
<p>Bruger-Hjælperformidlingen A/S www.formidlingen.dk bhf@formidlingen.dk</p> <p>Ellebjergervej 52.1. 2450 København SV Tlf. 36 34 79 00</p> <p>A.H Wingers Vej 13 8200 Århus N Tlf. 70 26 27 09</p>	<p>Ledsageordningen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hjemmebesøg. • Rådgivning og vejledning. • Bestemmer køn og alder m.v. på ledsager. <p>Specialpædagogisk støtteordning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rekruttering af sekretær og personlig assistance. • Rådgivning og vejledning til studerende og sekretær. • Tegnsprogtolkning. • Samarbejde med styrelsen for statens uddannelsesstøtte. <p>Standardformidling (landsdækkende og gratis) Benyttes af brugere der søger hjælpere for en kortere eller længere periode.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Søgning og formidling af hjælpere ud fra kriterier opstillet af brugeren selv. 	<p>Ledsageordningen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rekruttering af ledsagerne, vikardækning m.v. • Administrative opgaver, løn – forsikringsforhold samt puljeadministration. <p>Vikarservice. Rekruttering af vikarer ved akut, kort- og længerevarende sygdom.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Vedligeholdelse af onlinemuligheder, hvor brugeren selv kan søge efter hjælpere. • Oprettelse af stillingsannoncer på BHF's hjemmeside. <p>Vikarservice</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rekrutter vikarer, akut og i forbindelse med kort- eller længerevarende sygdom 	
<p>Vikarbureauet Danmark V/Tonny Meyer og Mogens Stendorf www.vikar.dk info@vikardk.dk Kragelundsvej 7 8600 Silkeborg Tlf 72 40 15 50</p>	<p>Vikarservice</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vikarhjælp i akutte situationer. • Orlovsaftaler. • Rekruttering af vikarer. • Alle administrative opgaver, løn forsikring m.v. <p>* Vikarbureauet uddanner selv alle hjælpere og vikarer.</p>	<p>Helhedsløsninger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rekruttering af hjælpere og vikardækning. • Varetagelse af hjemmebesøg. • Rådgivning og vejledning. • Pleje. • Adm. opgaver (ansættelsesbreve, løn og forsikringsforhold). <p>Ledsageordning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rekruttering af ledsagere og vikardækning. • Administration af timepulje.
<p>Handicaphjælp www.hhdanmark.dk hhdk-info@hhdanmark.dk Herlev Hovedgade 195.1 2730 Herlev Tlf. 88 88 71 71</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Administration af hjælpeordninger. • Brugeruddannelse, så brugeren selv kan klare at administrere sin hjælpeordning. • Brugertilfredshed. <p>Ledsagerordning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ledsagelse til aktiviteter uden for hjemmet. <p>Særlig viden om hjælp og støtte til hjerneskadede.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hel eller delvis administration af hjælpeordninger (løn, ansættelse vikar m.v.). • Løbende statusrapporter til kommunen. <p>Hjælpere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hjælperuddannelse. • Supervision. • Oplæring. • Deltagelse i personalemøder. • Fast kontaktperson i HH. • Tydelige lønforhold. • APV.

<p>Lunas Handicapservice www.lhandicapservice.dk info@handicapservice.dk Hammer bakke 8 4050 Skibby Tlf. 47 59 20 33</p>	<p>Totalløsning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle funktioner i en hjælpeordning (pleje, hjælp, administration). • Løn og forsikringsforhold. • Hjemmebesøg. • Råd og vejledning. • Pleje. <p>Formidling af jobbank for brugere og hjælpere på hjemmeside.</p>	<p>Ledsageordning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansættelse af ledsagere. • Ansættelse af vikarer. • Hjemmebesøg. • Råd og vejledning. • Puljeadministration. • Forsikringsforhold.
<p>Pia og Pernilles Handicapservice www.pphandicapservice.dk pernille@pphandicapservice.dk Greve Strandvej 45 2670 Greve Tlf. 43 69 28 48</p>	<p>Serviceordning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vagtplaner. • Styring og planlægning af hjælpeordningen. 	
<p>Aktieselskabet Naesborg www.naesborg.dk Næstved. Ringstedgade 24-26.2 4700 Næstved Tlf. 55 77 44 66 Vordingborg Solbakkevej 2 4760 Vordingborg Tlf. 55 77 44 66</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ansættelse af hjælpere. • Vikarformidling. • Administration af løn. <p>Målgrupper: Børn, unge, voksne med fysiske eller fysiske handicaps.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • § 41 (28) aflastning af forældre til handicappede børn. • § 84 (72) aflastning af voksne i hjemmet. • § 95.2 (76.2) selvansat hjemmehjælp. • § 96 (77) hjælpeordning. • § 78 ledsageordning. • § 45 (31) ledsagelse af unge mellem 16-18 år.

6.6 Bilag F – Karakteristika ved de tre udbyderformer

	Kommunal udbyder	Privat udbyder	Brugerstyret	Brugeren selv
Målgrupper	<ul style="list-style-type: none"> • Alle målgrupper. • BPA er en del af tilbudsavtalen. • Råder over faglige og økonomiske ressourcer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle målgrupper. • Mulighed for udvælgelse af de rentable brugere (creaming). 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle målgrupper. • Mulighed for at fokusere på bestemte målgrupper. 	<ul style="list-style-type: none"> • De der for øjeblikket er omfattet af § 96 – hjælpeordningen.
Brugerens indflydelsesmuligheder	<ul style="list-style-type: none"> • Udvalger hjælper. • Bestemmer hvordan hjælpen skal udføres og tilrettelægges. 	<ul style="list-style-type: none"> • Udvalger hjælper. • Bestemmer hvordan hjælpen skal udføres og tilrettelægges. 	<ul style="list-style-type: none"> • Udvalger hjælper. • Bestemmer hvordan hjælpen skal udføres og tilrettelægges. • Indflydelse på virksomhedens drift og værdigrundlag. Er medejer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er arbejds giver og leder. • Har maksimal indflydelse.
Arbejdsgiveransvar	<p>Kommunen er ansvarlig for:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansættelse og afsked af hjælpere. • At love og regler overholdes. • Forsikringer. • Vikarer ved sygdom og ferie. • At de fagretlige spilleregler overholdes. • At inddrage brugeren. 	<p>Udbyderen er ansvarlig for:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansættelse og afsked af hjælpere • At love og regler overholdes • Forsikringer • Vikarer ved sygdom og ferie • At de fagretlige spilleregler overholdes • At inddrage brugeren 	<p>Udbyderen er ansvarlig for:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansættelse og afsked af hjælper. • At love og regler overholdes • Forsikringer. • Vikarer ved sygdom og ferie. • At de fagretlige aftaler overholdes. 	<p>Brugeren er ansvarlig for:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansættelse og afsked af hjælpere. • At love og regler overholdes. • Forsikringer. • Vikarer ved sygdom. • At de fagretlige spilleregler overholdes.
Arbejdsledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Brugeren udvalger, hvem der skal være hjælper. • Bestemmer hvordan hjælpen skal udføres. • Udarbejder arbejdsbeskrivelse mv.. <p>Kan brugeren ikke selv varetage arbejdslederfunktionen i fuldt omfang. tilknyttes en med-arbejdsleder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brugeren udvalger, hvem der skal være hjælper. • Bestemmer hvordan hjælpen skal udføres. • Udarbejder arbejdsbeskrivelse mv.. <p>Kan brugeren ikke selv varetage arbejdslederfunktionen i fuldt omfang. tilknyttes en med-arbejdsleder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brugeren udvalger hvem der skal være hjælper • Bestemmer hvordan hjælpen skal udføres • Udarbejder arbejdsbeskrivelse mv. <p>Kan brugeren ikke selv varetage arbejdslederfunktionen i fuldt omfang. tilknyttes en med-arbejdsleder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemmer hvordan hjælpen skal udføres • Udarbejder arbejdsbeskrivelse mv. <p>Brugeren er både arbejds giver og arbejdsleder i denne model.</p>

<p>Tilsyn</p>	<p>Kommunen skal leve op til de samme krav som andre BPA-udbydere. Dette gælder fx ift:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selvbestemmelse. • Etik. • Kvalitetsudvikling. • Efteruddannelse. • Brugertilfredshed. • Anvendelse af midler. • Hjælpernes kvalifikationer. 	<p>Udbyderne skal godkendes, for de kan udbyde BPA. I godkendelsen indgår både faglige og økonomiske vurderinger. Der skal blandt andet føres tilsyn ift:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økonomisk soliditet. • Selvbestemmelse. • Etik. • Kvalitetsudvikling. • Efteruddannelse. • Brugertilfredshed. • Anvendelse af midler. • Hjælpernes kvalifikationer. 	<p>Udbyderne skal godkendes, for de kan udbyde BPA. I godkendelsen indgår både faglige og økonomiske vurderinger. Der skal blandt andet føres tilsyn ift:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økonomisk soliditet. • Selvbestemmelse. • Etik. • Kvalitetsudvikling. • Efteruddannelse. • Brugertilfredshed. • Anvendelse af midler. • Hjælpernes kvalifikationer. 	<p>Intet tilsyn</p>
<p>Økonomi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunens reelle udgifter danner ramme for serviceniveauet, og dermed hvad en udbyder kan få pr. time. Derfor skal der være gennemsigtighed omkring udgifter ved BPA. • Det skal være muligt at skelne mellem udgifter til en almindelig BPA og til BPA med socialpædagogisk støtte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det kommunale serviceniveau danner udgangspunkt for den økonomiske ramme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det kommunale serviceniveau danner udgangspunkt for den økonomiske ramme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det kommunale serviceniveau danner udgangspunkt for den økonomiske ramme. Dog fratrækkes den vurderede besparelse ift. administration.
<p>Hjælpere</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Orden i løn og ansættelsesforhold. • Sikkerhed. • Netværk og supervision. • Mulighed for at finde nye brugere/hjælpere fx i medarbejderbank. • Uddannelsesmuligheder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordentlige løn og arbejdsforhold (for det meste) • Fleksibilitet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orden i løn og ansættelsesforhold. • Uddannelse. • Faglig viden i organisationen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke sikkerhed for at løn og arbejdsforhold er i orden. • Manglende netværk. • Få uddannelsesmuligheder. • Ringe sikkerhed i ansættelsen.
<p>Fordele</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fagligt og økonomisk beredskab. • Tilsynspligt ift. økonomi og kvalitet. • Gode forhold for hjælperne. • Kendskab til handicappolitiske paradigmer, love og regler. • Har en rådgivningsforpligtelse. • Kan servicere alle grupper. 	<ul style="list-style-type: none"> • Klar adskillelse af myndighed og leverandør. • Uvildighed. • Fokus på brugertilfredshed/konkurrencesituationen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adskillelse af myndighed og leverandør. • Indvildelse på organisationen. • Uvildighed. • Netværk for brugere. • Rådgivning i brugerspektiv, med fokus på rettigheder. • Kendskab til love og regler, samt generelt handicappolitik. • Fokus på empowerment. • Brugeren kan udvikle sig. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maksimal indflydelse
<p>Ulemper</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uklarhed om myndighed og leverandørskillelse. • Måltretted rådgivning drukner i almen rådgivning. • Mangel på uvildighed. Kan have fokus på den kommunale økonomi eller prioritering, frem for brugeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på økonomi. • Mangel på kendskab til love og regler. • Creaming – vælger de mest rentable brugere. • Mangel på kendskab til love, regler og handicappolitiske paradigmer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Krav til brugeren kan afskrække nogle. • Creaming – mulighed for kun at vælge de rentable brugere. • Forudsætter aktiv deltagelse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intet tilsyn. • Sparsom rådgivning. • Risiko for civile søgsmål ifb. med forkert håndtering af fagretlige sager ift. hjælperne. • Skærpede krav for at man kan kvalificere sig til ordningen. • Manglende sikkerhed ift. arbejdsgrænsvar.

7. Litteraturliste

Andersen, Jan (2005): Effekten av stimuleringstilskuddet til brukerstyrt personlig assistanse, Høgskolen i Lillehammer.

Andersen, Jan; Askheim, Ole Petter; Sigstad Begg, Ingvild og Guldvik, Ingrid (2006): Brukerstyrt Personlig Assistanse – kunnskap og praksis. Gyldendal Akademisk, Oslo.

Andersson, Jan et al. (2005): På den assistansberättigades uppdrag, SOU 2005:100, Fritzes, Stockholm.

Andersson, Rolf (2004): Personliga assistenters arbetsituation, Kommunals medlemsutvecklingsenhet, Stockholm.

Askheim, Ole Petter (2001): Når Styringsevnen er begrenset. Brukerstyrt Personlig Assistanse og utviklingshemmede. Forskningsrapport nr. 87, Høgskolen i Lillehammer.

Askheim, Ole Petter (2004): Personlig assistanse – modellutforming og myndiggjøring. Paper presentert på 1. nasjonale konferanse om forskning om funksjonshemmede, Lillehammer 20. - 21.09.04.

Barnes, Colin and Mercer, Geof (2003): Disability. Polity Press, Cambridge.

Barnes, Colin; Oliver, Mike; Barton, Len (2002): Disability Studies Today. Polity Press, Cambridge.

Bengtsson, Hans og Gynnerstedt, Kerstin (2003): Assistansreformen i politik och förvaltning, Harepress, Malmö.

Bjelke Jensen, Bjarne og Evans, Nikolai (2005): Hjælpeordningen – en brugerundersøgelse. Videnscenter for Bevægelseshandicap, Århus.

Blanck, Cecilia et al. (2006): Priset för valfrihet, självbestämmande och integritet, Föreningen JAG, Stockholm.

Nikku, Nina et al. (2005): Personlig assistans, Sosialstyrelsen, Stockholm.

ECON (2003): Brukerstyrt Personlig Assistans i Kommunene. Rapport 2003-76, ECON, Oslo.

Edelbalk, Per Gunnar og Svensson, Marianne (2005): Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden, TemaNord 2005:507, Nordisk ministerråd, København.

Guldvik, Ingrid (1997): Brukerstyrt personlig assistanse – brukernes erfaringer med ordningen. Notat nr. 06/1997, Østlandsforskning, Lillehammer.

Guldvik, Ingrid (2001): Mellom brukerstyring og medbestemmelse – å jobbe som personlig assistent. ØF-rapport nr. 04/2001, Østlandsforskning, Lillehammer.

Guldvik, Ingrid (2003): Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistance. ØF-rapport nr. 03/2003, Østlandsforskning, Lillehammer.

Gynnerstedt, Kerstin red. (2004): Personlig assistans och medborgarskap, Studentlitteratur, Lund.

Hugemark, Agneta (2006): Mellan marknad och politik, FoU-rapport 2006:5, Forsknings- och Utvecklingsenheten, Stockholm.

Hugemark, Agneta og Mannerfeldt, Charlotte (2003): Vad er till salu?, FoU-rapport 2003:9, Socialtjenstforvaltningen, Stockholm.

Larsson, Monica og Larsson, Stig (2004): Att vara ett mänskligt hjälpmedel, HearcPress, Malmö.

Lenger, Jørgen (2006): Brukerne må åbne op for nye brugere. I Pedersen, Michael: Solidaritet, myndighed og værdighed – et øjebliksbillede. 50 år med Egmont Højskolen.

Munk-Madsen, Eva (2006): Verdens bedste hjælpeordning? Tidsskrift for Arbejdsliv, 8. årg. Nr. 1.

Munk-Madsen, Eva (2006): Brugerens arme og ben. Social Kritik 105/2006.

Nordjyllands Amt og Kommunernes Revision (2004): Analyse af § 77-området. Nordjyllands Amt, Aalborg.

NOU-udredning (2001): Fra Bruker til Borger. En strategi for nedbygging av funksjonshekkende barrierer. <http://odin.dep.no/aid/norsk/publ/utredninger/NOU/030001-020008/dok-bn.html>. Oslo.

Oliver, Mike (1990): The Politics of Disablement. MacMillan, Basingstoke, Houndsmills.

Ot.prp. nr.8 (1999-2000): Lovforslag, Oslo.

Rudberg, Karin et al. (2004): Personlig assistans till finktionshindrade, RIR 2004:7, Riksrevisionen, Stockholm

Rundskriv I-20/2000: Sosial- og Helsedepartementet, Oslo.

Rundskriv I-15/2005: Helse- og Omsorgsdepartementet, Oslo.

Uloba (2005): Folk er Folk – Borgerstyrt personlig assistanse (BPA) med assistansegarantist. www.uloba.no. Drammen.

Åström, Karsten (1998): Funktionshindrade mellan SoL och LSS. I Bengsson, H. (red.): Politik, lag och praktik. Implementeringen av 1994 års handikappreform. Studentlitteratur, Lund.

STIL's hjemmeside: www.stil.se

Riksförsäkringskassans hjemmeside: www.rfv.se

JAG's hjemmeside: www.jag.se