

Deloitte.

Borgerstyret Personlig Assistance.

Baseline-analyse

Servicestyrelsen

16. september 2010

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	4
2. Organisering	10
3. Arbejdsgange.....	14
4. Udmåling og beregning.....	24
5. Modtagere af BPA.....	31
6. Hjælperne.....	39
7. Opsamling.....	46

Copyright © Deloitte Business Consulting A/S.

Rapportens anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloitte's opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten.

Kopiering af rapporten, helt eller delvis, må i hvert enkelt tilfælde kun ske med følgende tydelige kildeangivelse.

Kontakt

Spørgsmål til denne rapports indhold kan stiles til:

- Mette Lindgaard, partner, tlf. +45 36 10 23 61

Om Deloitte Business Consulting – Fra idé til virkelighed

Deloitte Business Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger.

Vi kender den offentlige sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i et politisk miljø. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idéstadiet til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Business Consulting med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, som er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu med 165.000 medarbejdere på verdensplan. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Business Consulting A/S

Tlf. 36 10 20 30

Fax 36 10 20 40

E-mail: businessconsulting@deloitte.dk

www.deloitte.dk

Besøgsadresse

Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse

Deloitte Business Consulting A/S
Postboks 1600
0900 København C

1. Indledning

Den 1. januar 2009 blev den tidligere hjælperordning ændret til Borgerstyret Personlig Assistance, de såkaldte BPA-ordninger.

Formålet med ændringerne er blandt andet at sikre, at borgerne oplever en mindre administrativ belastning ved at have ordningerne ved fx at have mulighed for at overdrage administrationen af arbejdsgiveropgaven til en forening, virksomhed eller pårørende. Derudover er der udformet nye bindende regler for udmåling af den kontante støtte, hvilket bl.a. skal sikre handicaphjælperne bedre løn- og ansættelsesvilkår.

På baggrund af lovændringen har Servicestyrelsen ønsket at få evalueret, om formålene med lovændringen bliver opfyldt, og om indsatsen i BPA-ordningerne således får den ønskede effekt. Evalueringen gennemføres af Deloitte Business Consulting i perioden 2009 til 2012.

Som grundlag for at vurdere effekten af BPA-ordningerne gennemføres en nulpunktsanalyse (baseline). Nærværende rapport sammenfatter konklusionerne fra nulpunktsanalysen med særligt fokus på at belyse de indikatorer, der er opstillet for evalueringen.

Nedenfor beskrives BPA-ordningerne og de konkrete lovændringer kort.

1.1 BPA-ordningerne

Det har gennem mange år været muligt for personer med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsniveau at få et kontant tilskud til at ansætte en eller flere handicaphjælpere. Denne ordning blev kaldt hjælperordningen.

Hjælperordningen havde som udgangspunkt omfattet to forskellige målgrupper jf. Serviceloven, herunder:

- Personer som har behov for personlig hjælp og pleje og for støtte til løsning af nødvendige praktiske opgaver i hjemmet i mere end 20 timer ugentligt (§95).
- Personer, der har et aktivitetsniveau, som gør det nødvendigt at yde en ganske særlig støtte til pleje, overvågning og ledsagelse (§96).

Særligt for den sidste målgruppe er hjælperordningen blevet problematiseret både for at være for restriktiv i sine krav om et højt aktivitetsniveau, og for at det medfølgende arbejdsgiveransvar virkede belastende for modtageren og i praksis virkede begrænsende i forhold til at indgå

i ordningen¹. Det juridiske ansvar og de opgaver, som fulgte med arbejdsgiveropgaven, blev opfattet som uoverskueligt for mange borgere. Herudover blev kommunerne kritiseret for en uensartet udmåling til og administration af ordningerne og store forskelle på, i hvilket omfang de har rådgivet og understøttet anvendelsen af ordningerne².

1.1.1 Indførelsen af BPA-ordningerne

Borgeren i centrum

Fra den første januar 2009 ændredes reglerne for hjælperordningen med indførelsen af Borgerstyret Personlig Assistance (BPA). Formålet med de nye regler er at sætte borgeren i fokus, herunder:

- Mere fleksibilitet i ordningen
- Større mulighed for selvbestemmelse
- Fokus på borgerens ønsker og behov
- Mulighed for fastholdelse eller opbygning af et selvstændigt liv.

Målet er således at skabe en fleksibel ydelse, hvor der gives mulighed for, at personer, der modtager tilskud til at ansætte hjælpere, kan indgå aftale med en nærtstående, en forening eller et firma om at varetage arbejdsgiverfunktionen. Kommunen skal desuden tilbyde at varetage lønadministrationen, hvis borgeren eller en nærtstående ansætter hjælpere.

Samtidig er aktivitetskravet i forhold til § 96 erstattet af en helhedsvurdering af borgerens samlede behov.

Herved er det hensigten, at borgeren skal opleve en mindre administrativ byrde, og dermed opleve BPA som en bedre ydelse, der i højere grad kompenserer og ikke er forbundet med de samme restriktioner som tidligere.

Selvom arbejdsgiverfunktionen kan varetages af andre, skal borgeren stadig kunne varetage arbejdslederfunktionen, og således er det præciseret i BPA-ordningerne, at det er en betingelse for at have en BPA-ordning, at borgeren kan fungere som arbejdsleder for hjælperne.

¹ Servicestyrelsen og Videnscenter for Bevægelseshandicap: Borgerstyret personlig assistance – Erfaringsopsamling om personlig hjælp til personer med handicap i Norge og Sverige, 2007.

² Ankestyrelsen: Hjælperordninger efter servicelovens § 96, 2007.

Bedre vilkår for hjælperne

D. 1. juni trådte også nye regler vedr. hjælpernes løn og arbejdsvilkår. Disse ændringer blev udmøntet i bekendtgørelse pr. 1. juli 2009..

Baggrunden var at det i stigende grad var blevet svært at rekruttere og fastholde de nødvendige hjælpere, da kommunernes udmåling til løn var meget uensartet med blandt andet manglende tillæg og pension.

I forhold til at forbedre arbejdsvilkårene, er det med BPA-ordningerne også præciseret, at der skal der udmåles timer til bl.a. nødvendige kurser, oplæring af nye hjælpere, personalemøder og medarbejderudviklingssamtaler (MUS).

I forhold til løn er en central ændring i lovgivningen, at der nu er bindende regler for udmåling af den kontante støtte, og at der ved beregningen bl.a. skal tages højde for forskellige tillæg fx. Tids- og stedbestemte tillæg, funktions- og kvalifikationstillæg, arbejdsmarkedspension og anciennitet. Derved forventes det, at hjælperjobbet bliver mere attraktivt, og at det dermed også bliver nemmere at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft.

Fokus på kommunernes vejledning

BPA-ordningerne har samtidig fokus på, at kommunen skal sikre, at borgerne får den nødvendige rådgivning og vejledning om BPA-ordningerne. Herunder skal kommunerne rådgive og vejlede om de opgaver og ansvar, der er forbundet med at være arbejdsgiver og arbejdsleder samt praktiske råd i forbindelse med igangsættelse af BPA-ordningerne.

Hertil kommer, at kommunen har pligt til at oplyse borgeren om muligheden for at overføre arbejdsgiveropgaven til anden aktør, eksempelvis en virksomhed, forening eller pårørende.

1.2 Evaluering af BPA-ordningerne

På baggrund af lovændringen har Servicestyrelsen igangsat en evaluering af BPA-ordningerne.

Formålet med evalueringen er:

- At evaluere en række af de initiativer, der er iværksat i forbindelse med ændringen af §§ 95 og 96 i Serviceloven
- At undersøge, hvad lovændringen har betydet for modtageren (borgeren), for sagsbehandlere/fra et kommunalt perspektiv og i forhold til at sikre bedre løn og ansættelsesvilkår for hjæl-

perne og dermed sikre højere grad af fastholdelse og lettere rekruttering i den enkelte ordning.

Evalueringsopgaven omfatter nærværende baselineanalyse samt en evaluering af ordningernes implementering og anvendelse. Formålet og indholdet af baselineanalysen beskrives nedenfor.

1.2.1 Baselineanalysen

Baselineanalysen tegner et billede af området i dag, som det ser ud fra både et kommunalt, bruger- og hjælperperspektiv og giver indblik i disse aktørers erfaringer og oplevelser af muligheder og barrierer i ordningen, som den anvendes i øjeblikket – det vil sige både før og efter lovændringen.

Baselineanalysen kommer derfor bl.a. ind på de generelle oplevelser i forbindelse med ordningen, samarbejdet med kommunen, arbejdsleder/arbejdsgiveropgaver, samt rådgivning og vejledning i forbindelse med den nye ordning.

Der er i forbindelse med projektet udarbejdet en forandringsteori for projektets formål, aktiviteter, resultater og virkninger med henblik på at kunne opgøre og følge udviklingen på de centrale indsatsområder i BPA-ordningerne ved anvendelse af indikatorer.

Gennemførelsen af baseline-analysen har den metodiske udfordring, at den gennemføres 1 år efter lovens ikrafttrædelse og således ikke kan give et billede af situationen inden indførelsen af de nye regler. Da mange kommuner stadig er i gang med at implementere reglerne og stadig kun har meget begrænsede erfaringer med de nye regler, vurderes dette dog ikke, at have afgørende betydning.

Baseline-analysen har således også til formål at sikre en indledningsvis måling af indikatorerne og dermed et grundlag for en senere effektmåling.

Der er identificeret i alt 16 indikatorer for BPA-lovgivningen. Indikatorerne belyses enkeltvis som afslutning på de temaer, til hvilke de relaterer. Herudover sammenfattes indikatorerne i kapitel 7.

1.2.2 Metoder

I forbindelse med gennemførelsen af baseline-analysen er der anvendt en række metoder, herunder:

- Gennemførelse af fokusgrupper og interview i udvalgte kommuner.
- Sagsgennemgang af udvalgte borgersager.

- Materiale gennemgang af redskaber, skabeloner, vejledninger og håndbøger fra kommunerne.

I dette afsnit præsenteres, hvordan de ovennævnte metoder er anvendt i baseline-analysen.

Interview med kommuner, borgere og hjælpere

Baseline-analysen har inddraget seks kommuner, som indgår i projektet.

De seks kommuner	
• Holbæk	• Lyngby-Tårnbæk
• Rebild	• Svendborg
• Vejle	• Århus

De seks kommuner har deltaget på følgende måde i baseline-analysen:

- Gennemgang af udvalgte borgersager
- Gennemførelse af kommunebesøg i hver kommune, herunder fokusgrupper og interviews med:
 - Faglige ledere
 - Sagsbehandlere
 - Borgere, som modtager en BPA-ordning (borgere)
 - Hjælpere
- Gennemgang af redskaber, skabeloner, vejledninger og håndbøger fra kommunerne.

Samlet set er baseline-analysen således kendetegnet ved at være solidt forankret i praksis i kommunerne.

Interview og fokusgrupper

Interviewene er primært gennemført som fokusgrupper. Der er dog også gennemført enkeltmandsinterview med borgere i eget hjem. Målet har været at afdække synsvinklen hos en gruppe svagere borger, som kan have vanskeligt ved forlade hjemmet på grund af deres handicap.

Fokusinterviewene med de faglige ledere har typisk omfattet 1 – 3 personer. I fokusinterviewene med borgere, hjælpere og sagsbehandlere har der deltaget mellem 2 og 6 personer, men hyppigst 3-4.

Sagsgennemgang

En væsentlig del af baselineanalysen har bestået i at få et billede af, hvordan sagsbehandlingen fungerer i praksis – herunder hvordan de konkrete tilskud bliver fastsat. Udover de oplysninger, som er indsamlet via interview, er akterne i et antal konkrete sager indsamlet og gennemgået. Herved fremkommer en mere konkret beskrivelse af praksis i forhold til udmålingen af tilskuddet og beregningen af lønnen til hjælperne.

Hver projektkommune har indsendt tre sager; to § 96-sager og en § 95-sag (efter serviceloven). Sagerne omfatter borgere, som modtager støtte i varierende omfang.

Materiale gennemgang

For at opnå yderligere indsigt i beregningen af tilskud, administrativonstakst og løn, er de vejledninger, regneark og retningslinjer, som kommunerne anvender, blevet indsamlet, gennemgået og analyseret.

Endvidere er der modtaget materiale vedr. den centralt etablerede rådgivningsfunktion, herunder statusrapporter, ligesom der er modtaget kursusevalueringer fra de gennemførte kursusforløb.

1.2.3 Læsevejledning til baselineanalysen

I kapitel 2 beskrives kommunernes organisering i forhold til BPA-ordningerne, herunder hvor sagsbehandlingen af BPA-ordningerne er placeret i den kommunale organisation, og i forlængelse af dette bl.a. organisationens størrelse og personalemæssige sammensætning.

I kapitel 3 bliver arbejdsgangen gennemgået mere detaljeret, hvorefter kapitel 4 danner rammen om en nærmere beskrivelse af beregningen og udmålingen af hjælpen.

Efterfølgende beskrives i kapitel 5 brugernes oplevelse af ordningerne i dag og forventninger til BPA-ordningerne. Tilsvarende beskrivelse foretages herefter af hjælpernes opfattelser i kapitel 6.

Kapitel 7 indeholder en sammenfatning af de opstillede effektindikatorer og sammenfatter generelt baseline-analysen.

2. Organisering

Indførelsen af BPA-ordningerne betyder ændringer i forhold til udredningen af borgerens behov, præcisering af beregningsforudsætninger samt et større fokus på rådgivning af borgerne. Det er derfor relevant at se nærmere på, hvordan kommunerne organiserer BPA-ordningerne lokalt.

Generelt har BPA-ordningerne ikke på nuværende tidspunkt givet anledning til store organisatoriske forandringer. De kommuner, der har foretaget organisatoriske ændringer siden lovens ikrafttrædelse, vurderer, at ændringerne hovedsagelig skyldes andre forhold.

2.1 Organisering

Kommunerne har typisk placeret sagsbehandlingen af BPA-ordningerne i handicapafdelingen som en del af socialforvaltningen. De fleste kommuner har dog opdelt sagsbehandlingen af servicelovens § 95 og § 96. Sagsbehandlingen af § 95 er således ofte placeret i ældreafdelingen sammen med sagsbehandling af omsorg og personlig pleje § 83.

Sagsbehandlingen af § 95 og 96 er i de fleste kommuner samlet på få hænder (nogle steder en enkelt sagsbehandler andre steder typisk to til fire afhængig af kommunestørrelse). Der er dog forholdsvis få sager vedr. § 95 og 96 i de fleste kommuner, og sagsbehandlere af BPA-ordningerne håndterer derfor også i langt overvejende grad andre paragraffer.

2.1.1 Samarbejde og snitflader

Lønkontoret

Sagsbehandlingen af BPA-ordningerne indebærer et fast samarbejde med kommunens lønkontor i forbindelse med beregning af tilskud og udbetaling af løn til hjælpere. Typisk er det en bestemt medarbejder i lønkontoret, der har ansvaret og erfaringen med lønforhold vedr. handicaphjælpere.

I forbindelse med implementeringen af BPA-ordningerne har lønkontoret derfor typisk været inddraget i forhold til at udarbejde retningslinjer vedr. udmålinger af timer, feriedage, tillæg, pensioner, administrationsbidragssats mv.

I flere kommuner har lønkontoret direkte kontakt med BPA-brugerne omkring udbetaling, afholdelse af ferier, tillæg, opsparing af timer mv. I nogle tilfælde yder lønkontoret endvidere vejledning og rådgivning i

forhold til BPA-brugernes arbejdsretlige spørgsmål fx i forhold til ansættelser og fyringer.

Endelig er det nogle steder lønkontoret, som laver beregningen af tilskuddets størrelse på baggrund af sagsbehandlers udmåling.

Andre afdelinger

Sagsbehandlerne kan i nogle sager have et vist samarbejde med andre dele af den kommunale forvaltning. Det kan eksempelvis være ældreområdet i forhold til borgere, som også modtager omsorg og personlig pleje eller hjælpemidler. Herudover er der et samarbejde med børneområdet ved overtagelse af sager, hvor en borger fylder 18 år.

Sagsbehandlingen indebærer ligeledes en snitflade til et jobcenter i sager, hvor BPA-borgeren er i arbejde.

Enkelte steder foretages hjemmebesøg i forbindelse med vurderingen af borgers funktionsevne af visitatorerne fra ældreafdelingen.

Anden aktør

Brugere af en BPA-ordning kan overdrage arbejdsgiveropgaven til en virksomhed, en forening eller en pårørende. På den måde har kommunen fået en snitflade til de virksomheder og foreninger, der påtager opgaven som arbejdsgiver. Snitfladen er typisk ikke formaliseret, og der er på nuværende tidspunkt begrænsede erfaringer i forhold til samarbejdet med andre aktører.

SU-styrelsen

I sager, hvor BPA-borgeren er under uddannelse, kan sagsbehandlingen indebære en snitflade til SU-styrelsen, der udmåler timer og varetager kontrakten med leverandøren af hjælperne. Indsatsen koordineres i disse tilfælde med henblik på at etablere en helhedsorienteret løsning i forhold til borgerens BPA-ordning.

Sygehuse

Sagsbehandlingen har i nogle sager en snitflade i forhold til regionens sygehuse. Det gælder eksempelvis i relation til BPA-borgeren med respiratorhjælp, hvor regionen skal afholde en del af udgiften, der derfor koordineres med kommunen.

2.1.2 Implementeringsprocessen

Kommunerne giver udtryk for, at de har forholdt sig afventende siden vedtagelsen af lovgivningen om BPA og har generelt følt sig usikre på, hvorledes lovændringen skal implementeres.

Kommunerne har således afventet lovbekendtgørelsen og vejledningen, der blev offentliggjort hhv. 28. oktober 2009 og 10. november 2009.

Implementeringsprocessen har således strakt sig over et års tid, hvor kommunerne i denne periode typisk har igangsat nogle forberedende initiativer, mens den egentlige implementering af lovændringen ofte først er igangsat ultimo 2009.

Arbejdsgrupper

Kommunerne har i forskelligt omfang nedsat og deltaget i arbejdsgrupper. Nogle kommuner har etableret små grupper eller taskforces på 2-3 personer, som har arbejdet med og haft ansvaret for implementeringen.

Kommunerne har også i forskelligt omfang deltaget i tværkommunalt samarbejde. Nogle steder har samarbejdet været formaliseret i egentlige tværkommunale arbejdsgrupper, andre steder er de eksisterende fora for eksempel tværkommunale lederfora blevet benyttet. Og igen har andre kommuner benyttet sig af uformelle kontakter til at få inspiration til arbejdet.

Håndbøger

Siden vedtagelsen af lovgivningen om BPA-ordningerne har flere kommuner arbejdet med at udvikle håndbøger, retningslinjer og øvrige støtteredskaber til sagsbehandlingen af BPA-ordningerne. Dette er i flere tilfælde sket i et formaliseret samarbejde med nabokommuner, dels for at søge faglig sparring, dels for at opnå et ensartet niveau imellem kommunerne..

Inddragelse af borgere og virksomheder

I de fleste kommuner har man i større eller mindre grad inddraget foreninger og borgere med en BPA-ordning i implementeringsprocessen. Dette er hovedsageligt sket i forbindelse med udarbejdelse af håndbøger og andet materiale.

Graden af borgerinddragelse er præget af lokale forhold, hvor der kommunerne imellem findes variation i forhold til udbuddet af foreninger, brugergrupper, interesseorganisationer og lign.

Der er typisk et begrænset udbud af relevante virksomheder og foreninger. De fleste kommuner har haft en relativ tæt dialog med enkelte af virksomhederne og foreningerne (typisk LOBPA) i implementeringsprocessen. Dialogen har typisk koncentreret sig om fastsættelse af administrationstaksten samt praktiske overvejelser om BPA-ordningerne. Dialogen med virksomhederne er ofte sket på initiativ af

virksomheden, der har henvendt sig generelt, for at byde sig på banen i forbindelse med at overtage arbejdsgiveropgaverne.

2.2 Personale

På grund af det begrænsede antal sager har sagsbehandlerne typisk også begrænset erfaring med håndtering af BPA-ordningerne.

De fleste sagsbehandlere har en længere erfaring som sagsbehandler bag sig og er generelt uddannet socialrådgivere. I nogle tilfælde er det dog sygeplejersker, som varetager tildeling af BPA-ordningerne.

Der opleves generelt en usikkerhed blandt sagsbehandlerne i forhold til udmøntning af BPA-ordningerne, blandt andet på grund af den begrænsede erfaring med ordningen, og den faglige leder involveres derfor ofte i sagsbehandlingen, ligesom der i nogle tilfælde hentes faglig sparring fra medarbejdere i kommunens juridiske enhed, i HR-funktionen eller økonomiafdelingen.

3. Arbejdsgange

Med lovændringen er der kommet nye krav til sagsbehandlingen. Eksempelvis er aktivitetskravet ophævet, og det er blevet præciseret, hvad arbejdslederrollen omfatter. Det stiller nye krav, når sagsbehandlere skal vurdere, om en borger kan få tildelt en BPA-ordning.

Samtidig er der kommet nye aktører på banen i forhold til at arbejdsgiveropgaven kan overføres til firmaer eller foreninger.

Disse lovændringer påvirker arbejdsgangene, når en BPA-ordning skal sagsbehandles.

Nedenfor beskrives kommunernes arbejdsgange i forbindelse med sagsbehandlingen. Beskrivelsen forholder sig til de typiske faser i sagsbehandlingen, herunder: henvendelse, indhentning af sagsoplysninger, vurdering, afgørelse, bestilling og opfølgning.

Det bør understreges, at der generelt i projektkommunerne på nuværende tidspunkt er meget få borgere, som har fået tildelt nye BPA-ordninger. Yderligere har mange af kommunerne valgt at udsætte den konkrete implementering til grundlaget for administrationen er på plads. Kommunerne har derfor kun i begrænset omfang foretaget re-vurderinger af eksisterende sager efter den nye lovgivning. Samlet set betyder det, at kommunerne endnu ikke har den store erfaring med sagsbehandling efter lovændringen, og det er derfor vanskeligt at tegne et generelt mønster af arbejdsgangene.

3.1 Henvendelse

En sag vedrørende en BPA-ordning, såvel som andre kommunale sager, starter med en henvendelse. Henvendelserne vedr. BPA-ordningerne, kommer ikke kun fra borgerne selv, men også fra andre herunder:

- Borgere.
- Pårørende.
- Sygehuse.
- Visitatorer, der har mødt borgerne i hjemmet ved udmåling af fx hjemmehjælp.
- Rehabiliteringscentre.
- Fra sagsbehandlere selv eller andre, der kender borgerne fra andre sager fx vedrørende ledsagerordninger.

- Fra sagsbehandlere på børneområdet, ved overgangen til det 18. år.

Sagsbehandlerne i de seks kommuner giver udtryk for, at det som udgangspunkt er sjældent, at henvendelsen kommer direkte fra borgeren selv. Som oftest kommer henvendelsen fra sygehuse fx efter ulykker, visitatorer i forbindelse med hjemmehjælp samt fra sagsbehandlerne selv eller andre sagsbehandlere i forbindelse med tilstødende ordninger, herunder ledsagerordningen.

3.1.1 Rådgivning og vejledning

Der er forbindelse med lovændringerne også kommet fokus på kommunernes rådgivningspligt. I vejledningen hedder det blandt andet:

”Kommunalbestyrelsen skal sikre, at borgeren får den nødvendige rådgivning og vejledning, herunder om de opgaver og det ansvar, der er forbundet med at være arbejdsgiver, så borgeren kan sammensætte sin BPA-ordning ud fra egne ønsker, behov og forudsætninger.”³

Generelt er billedet, at rådgivning og vejledning hovedsagelig foregår gennem tre forskellige kanaler. Først og fremmest er der i forbindelse med udredningen af borgeren typisk et hjemmebesøg, som sagsbehandlerne generelt benytter til at vejlede om BPA-ordningerne. En væsentlig del af vejledningen foregår således ved hjemmebesøg.

Herudover har mange kommuner en introducerende og vejledende håndbog (eller planlægger at udarbejde en håndbog), som er tilgængelig på kommunens hjemmeside.

Endelig modtager kommunen spørgsmål via telefon eller mail fra borgere, hvor der er en sagsbehandling i gang eller fra borgere, som overvejer en af BPA-ordningerne.

To forhold er jf. sagsbehandlerne centrale og gennemgående i henvendelserne. Det ene er forholdet mellem rollen som arbejdsgiver og arbejdsleder. Det handler om forskellene på BPA-ordningerne, og hvilke typer af opgaver rollen som arbejdsgiver og arbejdsleder fører med sig. Herunder vejledes der også om, at arbejdsgiveropgaven kan overføres til anden part fx virksomhed, forening eller pårørende.

Et andet centralt tema handler om foreninger og firmaer. Nogle kommuner udleverer en liste over mulige foreninger og virksomheder. I

³ Vejledning om borgerstyret personlig assistance punkt 40

andre kommuner fortæller sagsbehandlerne også om de indtryk og erfaringer, de har med de forskellige foreninger og virksomheder.

I forbindelse med lovændringen har de fleste kommuner desuden afholdt informationsmøder, og nogle har også orienteret om lovændringen skriftligt.

Generelt angiver sagsbehandlerne, at det er svært at svare på spørgsmålene fra borgerne samt at rådgive og vejlede om BPA-ordningerne. Sagsbehandlerne angiver bl.a. som begrundelse, at bekendtgørelse og vejledning har manglet og først er kommet sent i processen. De angiver også, at kommunerne selv skal tage stilling til en række forhold, herunder hvordan tilskuddet skal beregnes, og hvordan de skal forholde sig til de private virksomheder og foreninger.

Derudover nævner sagsbehandlerne, at borgerne har mange tekniske spørgsmål om løn og ansættelsesvilkår, fx hvorvidt man må tegne røtpension og selv vælge pensionselskab. Sagsbehandlerne har ikke erfaring med disse forhold og kan ikke altid hente hjælp via kommunens lønkontor.

3.1.2 Efterspørgsel og nye målgrupper

Generelt har både faglige ledere og sagsbehandlere ind til videre ikke oplevet en forøget efterspørgsel efter en BPA-ordning i forlængelse af lovændringen.

Både brugerne, sagsbehandlerne og faglige ledere giver dog også udtryk for, at potentielle modtagere af ordningen afholder sig afventende. Dette gælder også for nuværende modtagere, som overvejer at overføre arbejdsgiveropgaven til anden part.

Blandt de hovedbegrundelser, der nævnes, er:

- Uklarhed over hvad de nye aktører (virksomheder og foreninger) kan tilbyde, til hvilken kvalitet, samt hvilket handlerum borgeren får.
- Uklarhed over størrelsen af administrationstaksten, og i forlængelse heraf om man som bruger selv vil komme til at hæfte, hvis man benytter sig af en virksomhed, der koster mere end administrationstaksten.
- Uklarhed vedr. lønnen til hjælperne, og dermed at man i en rekrutteringssituation ikke vil kunne være præcis om lønnens størrelse.

Både blandt brugerne, sagsbehandlerne og de faglige ledere er der dog en forventning om, at der vil komme nye målgrupper til over tid. De begrunder typisk dette med, at aktivitetskravet er faldet bort. Flere

sagsbehandlere nævner således, at de har kendskab til borgere, som de mener, vil kunne få en BPA-ordning efter lovændringen.

3.2 Sagsoplysning

Når en henvendelse om ansøgning om en BPA-ordning er modtaget, skal sagsbehandleren oplyse sagen og herunder udrede borgerens behov. Typisk omfatter sagsoplysningen:

- Eksisterende oplysninger fra kommunen selv eller fra den instans, som henvender sig.
- Udredning ved hjemmebesøg.
- Iværksættelse af særlige undersøgelser eller indhentning af erklæringer.

3.2.1 Eksisterende oplysninger

Sagsbehandlerne starter oftest med at indhente oplysninger, som kommunen allerede har adgang til i forvejen. Hvis borgeren er kendt i kommunen i forvejen, indhentes således eksisterende oplysninger i eksempelvis EOJ-systemet og hos jobcenteret.

I mange tilfælde modtager sagsbehandler også oplysninger allerede ved henvendelsen, hvor fx sygehuset, visitator eller andre begrunder, hvorfor der skal opstartes en BPA-sag.

3.2.2 Hjemmebesøg

Efter at have indsamlet eksisterende oplysninger aftaler sagsbehandler som oftest et hjemmebesøg med borgeren. Det foretages typisk af sagsbehandleren selv. I nogle kommuner foregår hjemmebesøget sammen med en visitator fra ældreområdet. Visitatorerne fremhæves af flere sagsbehandlere som gode at have med, da de har særlige kompetencer i forhold til at vurdere borgerens funktionsniveau.

Hvis det ikke allerede er sket, beder sagsbehandler på hjemmebesøget ofte om samtykke til at indhente oplysninger om borgeren fx lægeoplysninger, speciallægeerklæringer og journaloplysninger fra sygehuset.

Hjemmebesøget bruges af sagsbehandlerne til at danne sig et indtryk af borgeren. Via samtale med borgeren og observation af borgeren under besøget i hjemmet, danner sagsbehandleren sig et indtryk af borgerens fysiske, kommunikative og intellektuelle funktionsniveau.

Enkelte steder tager samtalen udgangspunkt i Fælles Sprog II, Funktionssevnemetoden, et vurderingsskema eller anden systematik. Generelt gennemføres dialogen dog som en uformel drøftelse med borgeren om dennes situation og udfordringer i hverdagen. Samtalen kan både dreje

sig om spørgsmål relateret til borgerens behov for pleje, men også om behov for udadrettede aktiviteter fx arbejde, deltagelse i familieliv, besøg hos venner eller deltagelse i fritidsaktiviteter.

Der forekommer typisk ét hjemmebesøg, men efter behov kan der forekomme flere.

3.2.3 Supplerende oplysninger

De eksisterende oplysninger og de oplysninger, som sagsbehandler får via hjemmebesøget, er jf. sagsbehandlerne fyldestgørende i langt de fleste sager.

Af og til kan der være behov for særlige undersøgelser af fx en persons kognitive niveau. Det forekommer i tvivlstilfælde, hvor sagsbehandleren gerne vil have en mere solid dokumentation. Blandt de supplerende oplysninger nævner kommunerne udtalelser fra læger, psykologer og terapeuter.

3.3 Vurdering

Efter indsamlingen af oplysninger foretages en vurdering af, om borgeren skal tildeles en BPA-ordning, og i givet fald hvad ordningens omfang skal være. I dette afsnit gennemgås alene kommunernes praksis i forhold til vurderingen, mens selve udmålingen af timer og beregning af tilskud gennemgås i kapitel 5.

Vurderingen foretages af sagsbehandlerne selv, nogle steder som en fælles vurdering i et team eller efter drøftelse på teammøder.

En del af sagsbehandlerne nævner, at de synes, at det er svært at overskue reglerne efter lovændringen. Sagsbehandlerne peger blandt andet på, at det er svært at overskue og adskille de forskellige former for BPA-ordninger.

Ved tidspunktet for interviewene var der ingen af de 6 kommuner, som havde et politiske vedtaget serviceniveau, der kunne vejlede i forhold til vurderingen af, om en ordning skal tildeles.

Flere af kommunerne forventer dog, at få udarbejdet og vedtaget et serviceniveau i løbet af foråret 2010. Dette betyder for de fleste kommuner, at man endnu ikke udmåler timer og beregner tilskud efter de nye regler. I disse tilfælde meddeles borgerne, at der vil komme en efterregulering, når den politiske beslutning foreligger.

3.3.1 Vurdering af behov

Efter lovændringen er aktivitetskravet faldet bort. Dette har betydning for sagsbehandlerne vurdering af, hvorvidt der kan tildeles en BPA-ordning.

De fleste kommuner har ingen præcise kriterier eller retningslinjer til at vurdere borgerens behov for hjælp. Her nævner sagsbehandlerne, at de typisk vurderer et behov efter, om borgeren kan have en almindelig hverdag, eller om borgeren kan ”komme rundt selv”.

En enkelt kommune har fastsat mere konkrete kriterier for tildeling. Her har man lagt sig op af de krav, der stilles lokalt, ved tildeling af personlig og praktisk hjælp efter Servicelovens § 83.

Kommunerne føler sig generelt usikre på, hvorledes de skal vurdere de nye sager særligt i forhold til udmåling og beregning af bevillingens omfang og vurdering af borgers arbejdslederkompetence. Således har kommunerne generelt fortsat de hidtidige sager om hjælperordningen uden at foretage en revurdering af de gamle sager.

3.3.2 Vurdering af arbejdslederevne

Med lovændringen er der indført en adskillelse af hhv. arbejdsleder- og arbejdsgiveropgaven. Det er i den forbindelse blevet præciseret, at borgeren skal kunne varetage arbejdslederansvaret og have en arbejdslederevne, mens arbejdsgiveropgaven kan videregives til en forening, virksomhed eller pårørende.

Generelt oplever sagsbehandlerne, at det kan være svært at vurdere arbejdslederevnen. Særligt to forhold fremhæves:

- Det kan være svært umiddelbart at vurdere omfanget af kognitive skader. Nogle kommuner nævner da også, at de bruger eller vil bruge psykologer til at udrede borgeren i disse tilfælde.
- Grænsen mellem arbejdsgiver og arbejdslederansvaret opleves uklar, og det er derfor svært at vide hvilke typer opgaver, der skal vurderes.

I de tilfælde, hvor arbejdslederevnen er blevet vurderet, forklarer sagsbehandlerne, at de bl.a. ser efter evnen til kunne udarbejde arbejdsplaner, borgerens tidsfornemmelse, og hvorvidt borgeren har et sprog.

På tværs af interviewene af brugerne, hjælperne og sagsbehandlerne peges der på, at der er forskel på at have kompetencerne til at være leder, og det at være en god leder. Med andre ord er det at få tildelt en BPA-ordning ikke ensbetydende med, at man er en god leder. Både brugere og hjælpere efterlyser i den forbindelse kurser og redskaber.

3.4 Afgørelse og bestilling

På baggrund af vurderingen fremsættes en indstilling til afgørelse. Nogle kommuner har et egentligt visitationsudvalg, mens afgørelsen i andre kommuner træffes af den faglige leder eller på et teammøde.

Herefter udfærdiger sagsbehandler afgørelsen og sender den til borgeren. Enkelte kommuner angiver, at de sender indstillingen i partshøring, hvis det vurderes, at indholdet er afgørende anderledes end oplyst ved besøget.

Typisk modtager borgeren i forbindelse med tilkendelse af en BPA-ordning vejledning om, hvorledes borgeren skal håndtere ordningen i praksis. Vejledningen er ofte både skriftlig, telefonisk og personlig.

I forhold til om borgeren vil overføre arbejdsgiveropgaven til en anden aktør er praksis meget forskellig mellem kommunerne i forhold til afgørelsen:

- Nogle vedlægger en vejledende liste ved afgørelsen med eksempler på virksomheder og foreninger, som borgeren kan anvende.
- Andre steder udarbejdes afgørelsen ikke, før der er aftale med anden aktør om bl.a. administrationstaksten og andre centrale forhold. Det forekommer endvidere, at der i afgørelsen er redegjort for, hvilken leverandør der er valgt.
- Endelig giver nogle kommuner direkte meddelelse om afgørelsen til den virksomhed eller forening, som borgeren har valgt.

3.4.1 Anden aktør

Som nævnt kan borgerne efter lovændringen overføre arbejdsgiveropgaven til en anden aktør, fx en forening, virksomhed eller pårørende. I den forbindelse er foreninger og virksomheder blevet en ny aktør i arbejdsgangen.

Kommunerne indgår på forskellig vis i borgerens valg af anden aktør. Det mest udbredte er, at der afventes en tilbagemelding fra borgeren vedr. valg af udbyder. I enkelte kommuner bistår sagsbehandlerne borgeren med at vælge udbyder, og vejleder om kommunens erfaringer og indtryk af virksomheden eller foreningen. Endelig deltager sagsbehandleren i få tilfælde direkte i dialogen mellem borger og anden aktør. I helt enkeltstående tilfælde har kommunen valgt virksomheden for borgeren.

I flere kommuner giver sagsbehandlerne udtryk for, at de er utrygge ved særligt de private virksomheder. De oplever dem som aggressive

og mener, at de i nogle tilfælde ikke lever op til forventningerne. I disse kommuner er man derfor meget opmærksom på de private virksomheder og har nogle steder fx udarbejdet standardkontrakter, som de anbefaler, at borgerne benytter. Eventuelt gennemlæser sagsbehandleren kontrakten inden den underskrives af borgeren.

3.5 Opfølgning

Når en BPA-ordning er tildelt, skal der løbende foretages opfølgning med henblik på at vurdere, om ordningen fungerer, om behovet for hjælp ændrer sig m.m.

Opfølgningen foretages typisk efter tre måneder i nye sager og derefter årligt.

Der forekommer en mere intensiv opfølgning i de sager, som har vist sig meget komplekse, og hvor sagsbehandleren har en forventning om, at der kan opstå problemer.

3.6 Baseline indikatorer

I forhold til arbejdsgange er der opstillet følgende indikatorer:

- Tidsforbrug i forbindelse med sagsbehandling for hhv. beregning af tilskud, lønadministration og sagsbehandling generelt (procestid og samlet sagsbehandlingstid angives i minutter/dage)
- Udvikling i antallet af borgere, der får tildelt flere timer i ordningen, differentieret efter årsag, herunder lovændring, aldersrelateret m.m.
- Antal borgere, der får afslag.

3.6.1 Tidsforbruget i sagsbehandlingen

I forbindelse med interviewene er sagsbehandlere og ledere i projektkommunerne blevet spurgt om tidsforbruget i forbindelse med sagsbehandling for hhv. beregning af tilskud, lønadministration og sagsbehandling generelt (procestid og samlet sagsbehandlingstid i minutter/dage).

På grund af det meget begrænsede antal sager i projektkommunerne – enkelte har slet ikke behandlet en BPA-ansøgning endnu – er det ikke muligt at opgøre procestid eller samlet sagsbehandlingstid på dette grundlag.

Flere projektkommuner angiver, at de har oplevet en stigning i sagsbehandlingstiden i forbindelse med implementeringen af de nye regler.

Forventningen er dog typisk, at sagsbehandlingstiden igen vil falde, når der er kommet mere styr på BPA-ordningerne, og sagsbehandlere har fået en vis erfaring med reglerne. På nuværende tidspunkt oplever kommunerne dog, at de stadig er i en implementeringsfase.

Flere kommuner forventer ikke, at sagsbehandlingstiden vil ændre sig i sammenligning med situationen før lovændringen. Her peges der på, at opgaven ikke har ændret sig, der er blot kommet mere præcise krav i bekendtgørelse og vejledning.

I andre kommuner forventes en stigning i sagsbehandlingstiden. Her peges på, at beregningerne er blevet mere omfattende, ligesom også vejledningen og rådgivningen er blevet mere kompleks og vil tage mere tid.

En enkelt kommune fremhæver, at der på grund af lovgivningen nu kommer mere styr på området, og at man derfor nu får gjort nogle ting, som man burde have gjort tidligere. Derfor forventes der også at ske stigning i tidsforbruget.

3.6.2 Tildeling af timer

Projektkommunerne er blevet bedt om at oplyse, om der tildeles flere timer til BPA-ordningerne. Målet er at kunne opgøre udvikling i antallet af borgere, der får tildelt flere timer i ordningen, differentieret efter årsag, herunder lovændring, aldersrelateret m.m.

I projektkommunerne er sagerne på nuværende tidspunkt generelt ikke blevet revurderet som følge af lovændringen, og der er derfor endnu ikke taget stilling til, om omfanget af timer skal ændres. Derfor er det endnu ikke muligt, at opgøre den konkrete udvikling i antallet af borgere, som tildeles flere timer i BPA-ordningerne, herunder årsagen.

Dette arbejde er i flere projektkommuner blevet udsat, til kommunalbestyrelsen har godkendt et serviceniveau. Projektkommunerne nævner dog også, at de har et godt overblik over brugerne af ordningen, og ud fra dette har vurderet, at der ikke er behov for at ændre i omfanget.

I en enkelt projektkommune har man justeret timetallet efter den nye lovændring. Dette har i enkelte tilfælde ført til en justering af fx timer til oplæring eller til medarbejderudviklingssamtaler. Projektkommunen peger på, at årsagerne til dette bl.a. er, at niveauet ikke er blevet justeret til borgerens faktiske situation over en længere periode, og at niveauet har ligget meget over de anbefalinger, som Kommunernes Landsforening har givet.

Typisk foretages der en årlig en opfølgning på BPA-ordningerne. Her kan der forekomme reguleringer i timetallet, men projektkommunerne

angiver, at reguleringerne typisk udspringer af borgerens situation og ikke af ændret lovgivning.

3.6.3 Afslag

I interviewene med de faglige ledere og med sagsbehandlerne, er projektkommunerne bedt om at oplyse, hvorvidt der har været en stigning i antallet af afslag efter indførelsen af lovændringen.

Generelt oplever projektkommunerne ikke, at de giver flere afslag end tidligere. Som nævnt er det dog projektkommunernes vurdering, at borgerne afholder sig afventende, og der er derfor heller ikke mange ansøgninger om at få tildelt en BPA-ordning.

En enkelt projektkommune angiver, at de i forbindelse med en positiv presseomtale af BPA-ordningen har fået et stigende antal henvendelser om ordningen, og at de i forlængelse af dette også har givet flere afslag end tidligere.

4. Udmåling og beregning

I forbindelse med lovændringen er en række forhold ved udmålingen af timer til den enkelte bruger af BPA-ordninger samt beregning af tilskud blevet præciseret.

Således skal udmålingen af tid fx medtage timer til medarbejdsudviklingssamtaler, personalemøder og opgaver vedr. arbejdsmiljø. Omkring beregningen af tilskuddet skal kommunalbestyrelsen nu sikre, at der er taget højde for bl.a. anciennitet og tillæg som fx funktions- og kvalifikationstillæg.

Samtidig skal kommunerne i forhold til de borgere, der overdrager arbejdsgiveropgaverne til fx en virksomhed eller forening, beregne og udbetale et tilskud for varetagelsen af arbejdsgiveropgaverne i form af en administrationstakst.

Nedenfor beskrives projektkommunernes praksis i forhold til beregning af administrationstakster, udmåling af timer m.m.

4.1 Udmåling af timer

Med lovændringen er det blevet præciseret, at der fx skal afsættes timer til kurser, oplæring, personalemøder og medarbejderudviklingssamtaler.

Det overordnede indtryk er, at de fleste projektkommuner stadig arbejder med at fastsætte en nærmere praksis for udmålingen af timer. Arbejdet med administrationstaksten og afklaringen af lønnen synes generelt at have optaget fokus i implementeringen af lovændringen. Derudover har projektkommunerne på grund af det begrænsede antal sager vedr. BPA-ordninger generelt ikke mange konkrete erfaringer med udmåling af timer.

I de projektkommuner, hvor der har været overvejelser om udmålingen, viser interviewene, at fastsættelsen af timer til fx medarbejderudviklingssamtaler, som oftest tager udgangspunkt i projektkommunens egne erfaringer med tidsforbruget. Nogle projektkommuner angiver fx, at der typisk regnes med 1-2 timer til medarbejderudviklingssamtale pr. år.

Det er også typisk projektkommunernes egne erfaringer, som udgør grundlaget, når der skal sættes timer af til arbejdet med arbejdsmiljø, fx gennemførelse af arbejdspladsvurdering.

De timer, projektkommunerne angiver til fx medarbejderudviklingssamtaler, er dog kun vejledende. Sagsgennemgangen viser således, at

den konkrete udmåling af timer holdes op mod bl.a. hjælpernes anciennitet og erfaring. Således gives der i flere projektkommuner ikke timer til oplæring, hvis hjælperne allerede har modtaget oplæring.

Det typiske niveau for omfanget af timer til forskellige opgaver findes generelt ikke nedskrevet i projektkommunernes håndbøger eller andet materiale, hvor der orienteres om ordningen, ligesom der generelt heller ikke findes interne instrukser eller vejledninger, der understøtter udmålingen.

En enkelt større projektkommune med et relativt stort antal sager skiller sig dog ud ved at have relativt præcise administrative retningslinjer for udmålingen.

I forbindelse med lovændringen har enkelte projektkommuner taget deres praksis op til genovervejelse. Herunder er antallet af timer til medarbejderudviklingssamtaler eksempelvis blevet nedjusteret i en projektkommune, efter at kommunen har foretaget en sammenligning med andre kommuners takster.

Sagsgennemgangen viser, at enkelte projektkommuner ved afgørelsen vedlægger en detaljeret udspecificering af udmålingen både på kategorier og afsat tid i minutter. Andre angiver alene det samlede antal udmålte timer eventuelt udspecificeret på hvilke ugedage, de udmålte timer gælder. Se nedenstående eksempler fra bevillingsbreve til borgere:

Eksempel 1:

Bevilling af BPA-hjælperordning i 2010, jf. servicelovens § 96

██████████ kommune forlænger hermed din bevilling på hjælperordning 24 timer i døgnet jf. servicelovens § 96 fra d. 1. januar 2010. Bevillingen er gældende 1 år.

Timeantal – ramme	Pr.år
24 timer i døgnet x 365 dage =	<u>8760 timer</u>
Ekstra pulje til tøjvask, indkøb m.v. fordi du ikke kan være alene, 5 timer pr. uge=	<u>260 timer</u>
4 personalemøder á 2 timer + 1 årlig MUS samtale á 1 time, for 8 personer =	<u>64 timer</u>
Pulje til ekstra vagter v. oplæring =	<u>32 timer</u>
Timer i alt 2010 =	<u>9116 timer</u>

Rammebevilling til lønudgifter

Ovennævnte timeantal danner baggrund for en beregning af en samlet rammebevilling for 2010. Heri er indregnet udgifter til dine hjælpere til grundløn, tidsbestemte tillæg, funktions- kvalifikations- samt anciennitetstillæg, udgifter til AER, AES, ATP, feriepenge og pension. Din samlede rammebevilling for 2010 er på:

1.723.421,38 kr.

Hver måned indsættes på din erhvervskonto 1/12 af den samlede bevilling:

143.618,44 kr.

Eksempel 2:

Opgørelse af hjælp		Minutter bevilget	Antal gange	Minutter bevilget pr. uge
DAGLIGT:				
Morgen	forflytning, personlig pleje, af-påklædning, toiletbesøg anretning og servering af mad, indtagelse af mad/drikke	60	2	840
Middag	anretning og servering af mad, indtagelse af mad/drikke	30	1	210
Over middag	forflytning til middagssøvn, tømme pose forflytning op fra middagssøvn anretning og servering af mad, indtagelse af mad/drikke	30 15 15	1 2 1	210 210 105
Sen eftermid.	Anrette og servering af mad, indtagelse af mad/drikke	35	1	245
Aften	Nedre hygiejne, af-påklædning, toiletbesøg (bl.a sætte uridom på) forflytning/lejring	30	2	420
Diverse	I løbet af dagen: støtte til aktivitet, rette siddestilling, væske m.v.	30	1	210
UGENTLIGT:				
	Telefonkontakter, administration, post,	30	1	30
	Bad, ekstra tid	30	2	60
HVER 14. DAG:				
nat.	Vending/lejring	30	2	30
MÅNEDLIGT:				
x				0
Samlet bevilget hjælp - pr. uge		Minutter		2780
		Timer		46,33

4.2 Løn niveau

Med lovændringen er det blevet præciseret, at kommunerne ved beregningen af løn til hjælperne også skal beregne udgifter til forskellige tillæg og arbejdsmarkedspension samt tage højde for anciennitet.

Det er dog ikke kommunen, som ansætter hjælperne, men modtageren af BPA-ordningen, eller hvis modtageren har valgt at overdrage arbejdsgiveropgaven, af et firma, en forening eller en pårørende. Kommunernes beregning af løn er således en ramme, som den enkelte bruger skal ansætte og udbetale løn indenfor. Dette betyder også, at der ikke er mange direkte oplysninger om lønniveauet i de sager, som projektkommunerne har indsendt til analyse. Dette er heller ikke tilfældet i interviewene med projektkommunerne.

I den forbindelse har en af de helt centrale diskussioner i projektkommunerne været, om man skulle følge lønniveauet i FOA/3F's overenskomst på området. De fleste af projektkommunerne afventer stillingtagen til dette spørgsmål fra politisk side. Foreløbigt har én af projektkommunerne valgt ikke at følge niveauet i overenskomsten.

Nedenstående fremgår eksempler på projektkommunernes beregning af tilskuddet:

Eksempel 3:

Løndgifter. Beregnet efter 3Foverenskomst 2009.

				Kroner	
	timer pr. døgn	kr pr. time	Timer pr. uge	Årligt	måned
	25,0		175		
				fuldtidsansatte	
Ekstra timer til ferie, p-møder, weekender, overløb, akut sygdom, oplæring			4	26.748,8	2.229,1
Grundløn inkl. evt. ekstra timer		128,6		1.197.008,8	99.750,7
Særlig kvalifikationstillæg pr. time	ventilatorstillæg 12 i pr døgn	13,5		57.564,0	4.797,0
Grundløn inkl. evt. kvalifikationstillæg				1.254.572,8	104.547,7
Tillæg					
Aften og nat 17-06		18,75	65	63.375	5.281,3
lørdag 11-17		18,75	6	5.850	487,5
lørdag efter 17.00		37,5	13	25.350	2.112,5
søn og helligdage fra 06-06		37,5	24	46.800	3.900,0
Tillæg total				141.375	11.781,3
Bruttoløn				1.395.947,8	116.328,98
Diverse	Procent pr. enhed	Kr pr. enhed			
2,25% til 6. ferieuge	2,25			31.408,8	2.617,4
12,5% til ferie af bruttoløn	12,5			174.493,5	14.541,1
Pension 8% efter 1 års ansættelse	8			111.675,8	9.306,3
Ancientets tillæg		3		27.300,0	2.275,0
Finianseringsbidrag		76,25		1.525,0	127,1
AES		290		1.450,0	120,8
Atp.		180		900,0	75,0
AER		516		10.320,0	860,0
Diverse total				359.073,1	38.455,8
Samlet hjælperlønninger				1.755.020,9	146.251,74
Fradrag for tillæg					15,00
Udbetalt til hj.løn pr. mdr.					146.251,74
Honorar ekstern arbejdsgiver	5			87.751,05	7.312,59
A conto beløb					
Barselsfond		936		4.680,0	390,0
Barnets 1.sygedag	0,4			5.583,8	465,3
Ekstra lømudgift ved sygdom 7%	7			97.716,3	8.143,0
forsikringer		646		16.150,0	1.345,83
Leje af hjælpemidler		200			0,00
Nødvendige kurser til hjælper	1			13.959,5	1.163,29
Samlet a conto beløb				138.089,6	11.507,47

Eksempel 4:

Ny beregning efter de nye regler

Gælder for perioden: 1/7 - 31/12 - 2009.

	Kr. pr. time	Antal timer pr. år	Kr. i alt pr. år
Grundløn og tillæg pr. time			
1. Grundløn incl. stødtilæg 1)	120,07	4.416,00	530.229,12
3. Tillæg alle dage kl. 17-23	33,62	1.104,00	37.116,04
4. Tillæg alle dage kl. 23-06	37,82	1.288,00	48.714,80
5. Tillæg lørdage kl. 11-24	33,62	325,00	10.926,37
6. Tillæg søn- og helligdage 00-24	60,03	672,00	40.343,52
Personalemeder+ mussamtaler	120,07	54,00	6.483,78
Puljer til sygedagpenge og ekstra vagter v. oplæring	120,07	648,00	77.805,36
Ekstra pulje 7 timer pr. uge	120,07	182,00	21.852,74
Nettoløn i alt pr. år (ferieberettiget løn)			773.471,73
Ferie 12,5 % af ferieberettiget løn			96.683,97
Pension 12,6 % af pkt.1-2			66.808,87
Skønnet arbejdsgiverbidrag til ATP pr. år 2)			5.780,00
Direkte/indirekte omkostninger i forb. med hjælper pr. måned			
Årbudget for løn m.v.			942.724,56

I gennemgangen af sagerne ses eksempler på angivelse af tillæg for anciennitet. I en enkelt projektkommune opnås der således 3 kr. mere i timen efter et års ansættelse, og i en anden projektkommune stiger hjælperne et løntrin efter 3 års ansættelse.

Der er også enkelte eksempler på pensionsprocenter i materialet. En enkelt projektkommune giver 8 % efter 1 års ansættelse, mens en anden projektkommune giver 12,6 pct.

Tillæg i form af funktions- og kvalifikationstillæg skal kommunerne også tage højde for i deres beregning af rammen for lønnen til hjælpere. Igen er det svært at udlede noget generelt på grundlag af det begrænsede antal sager. Sagsgennemgangen viser dog, at der i en enkelt sag er angivet et særligt kvalifikationstillæg til en hjælper, der yder bistand til respiration, på 13,50 kr. i timen.

4.3 Administrationstaksten

Kommunerne skal beregne den administrationstakst, som virksomheder eller foreninger får som betaling for de opgaver, der er omfattet af arbejdsgiveropgaven. Administrationstaksten skal dermed dække de udgifter en anden aktør vil have til bl.a. lønadministration, ansættelser og afskedigelsesprocedurer, og derudover støtte op om oplæring, medarbejderudviklingssamtaler, arbejdsmiljøarbejde mv.

Fælles for stort set alle projektkommuner er, at de angiver, at arbejdet med at beregne administrationstaksten har været vanskeligt og resourcekrævende. Ikke mindst fordi der har været mange bud på, hvordan administrationstaksten skulle beregnes. I den forbindelse efterlyser enkelte af projektkommunerne en centralt fastsat takst.

Størrelsen af administrationstaksten er i flere projektkommuner ikke opgjort særskilt, men er blevet estimeret. På dette grundlag svinger taksten i projektkommunerne mellem 20 og 52 kr. pr. udmålt time i forhold til BPA-ordninger på 24 timer i døgnet. De fleste dog i den lave ende. Det skal understreges, at der på det foreliggende grundlag må tages forbehold for takstangivelsen.

For BPA-ordninger med færre timer vil taksten pr. udmålt time som oftest være mindre. Det skyldes bl.a. at der i disse tilfælde typisk er ansat færre hjælpere i den enkelte BPA-ordning, og derfor også vurderes at være færre administrative opgaver til fx administration af løn.

Enkelte af projektkommunerne nævner også, at de i deres kontakt med firmaer og foreninger har fået oplyst meget forskellige krav i relation til takster. Projektkommunerne oplever flere steder, at firmaer og foreninger giver et nedslag i prisen, hvis kommunen er kritisk overfor takstens størrelse.

I forbindelse med beregning af det kontante tilskud til arbejdsgiveropgaven har projektkommunerne bl.a. taget udgangspunkt i Kommunerne Landsforenings vejledning og har herudover baseret beregningerne på, hvad udgiften til administration er på en døgninstitution, eller et estimat over hvad kommunens udgifter ville være, hvis kommunen selv skulle varetage arbejdsgiveropgaverne.

Det forekommer ofte, at flere kommuner har samarbejdet om beregning af takster – i mere eller mindre formaliseret form. En enkelt projektkommune har eksempelvis deltaget i en tværkommunal arbejdsgruppe nedsat på området, mens en anden har benyttet sig af de lederfora, der i forvejen eksisterer. En tredje projektkommune har ringet rundt til kommuner, hvor der i forvejen er kontakter og har desuden søgt på de største kommuners hjemmesider.

En række projektkommuner har faste takster – fx en procentsats af de samlede omkostninger til ordningen. Andre projektkommuner forhandler med foreninger og virksomheder om den konkrete takst. I forlængelse af dette skal det nævnes, at nogle projektkommuner som tidligere nævnt tager stilling til takstens størrelse ud fra fx antallet af hjælpere og det antal timer, de er ansat. Taksterne kan således differenciere fra sag til sag, hvilket også fremgår af vejledningen til lovændringen.

På baggrund af sagsgennemgangen ses en forskellig praksis i de oplysninger, som borgerne modtager om administrationstaksten. Nogle projektkommuner vedlægger hele beregningen og dens grundlag i et regneark eller anden form for oversigt, hvor administrationstaksten fremgår tydeligt. Andre projektkommuner oplyser alene det samlede tilskud fratrukket administrationstaksten.

5. Modtagere af BPA

Indførelsen af BPA-ordningerne har som tidligere nævnt til hensigt at skabe mere fleksibilitet og større mulighed for selvbestemmelse for borgere samt at lette borgerens administration af ordningen.

I forlængelse af lovændringen har Servicestyrelsen etableret en central rådgivningsfunktion, ligesom der tilbydes kurser til borgere med en BPA-ordning. Målet er at øge brugernes vidensniveau, således at brugere har lettere ved at udnytte ordningernes muligheder optimalt.

I det følgende fremgår borgernes oplevelser og vurderinger i forhold til BPA-ordningerne, herunder oplevelsen af muligheder for fleksibilitet, overdragelsen af arbejdsgiveropgaver, vidensniveau m.m.

5.1 Flexibilitet

Borgere, der benytter en af BPA-ordningerne, oplever generelt, at ordningen er fleksibel. Alle har fået udmålt en ramme, som de oplever selv at kunne planlægge inden for.

Selvom rammen tager udgangspunkt i en vurdering af borgerens konkrete behov, oplever borgerne generelt ikke større begrænsninger fra kommunens side i forhold til brugen af timerne. Opleves der begrænsninger kan disse omfatte, at noget af hjælpen skal bruges i bestemte tidsrum fx om dagen eller i weekender, hvilket ifølge borgerne dog hænger godt sammen med behov borgerne har.

I enkelte af projektkommunerne er det muligt at opspare timer og bruge dem senere. Nogle borgere angiver også, at det er uproblematisk at ringe til kommunen og ansøge om enkelte timer til en konkret situation fx hvis der er akutte behov for oplæring.

Den konkrete planlægning af vagtplaner foregår på personalemøder, hvorom både borgere og hjælpere generelt fortæller, at de prøver at tage højde for hinandens ønsker. Nogle borgere har faste vagtplaner, hvor hjælperne har faste dage, andre planlægger 1-2 måneder ad gangen. Flere af borgerne angiver, at det er en fordel både at have faste hjælpere, som tager de fleste af vagterne og hjælpere der er lidt løsere tilknyttet, og som dermed kan sikre en vis fleksibilitet.

5.2 Selvbestemmelse

Lovændringen har som nævnt til formål at skabe bedre muligheder for selvbestemmelse.

Generelt oplever borgerne, at deres BPA-ordning til en vis grad er tilpasset i forhold til de aktiviteter, som de ønsker at deltage i.

Der er dog en stor variation i borgernes oplevelser på dette punkt – fra de meget tilfredse borgere, der føler, at de kan deltage i alle de aktiviteter de ønsker, til de meget utilfredse der ikke føler, de kan deltage i de ønskede aktiviteter.

Blandt de meget tilfredse er typisk borgere med døgnhjælp eller borgere med begrænset behov. De utilfredse borgere fremhæver ofte det lokale serviceniveau i kommunen som en årsag.

Borgere, der er sårbare ved svigt eller fejl fra hjælpers side, eksempelvis respiratorbrugere, oplever sig meget afhængige af hjælperne og angiver, at de derfor er lidt tilbageholdende i forhold til at komme med ønsker og krav. De angiver således, at deres selvbestemmelse i nogle tilfælde indskrænkes.

Afholdelse af ferie er et generelt problem for BPA-modtagerne. Det er en krævende proces at skulle arrangere og koordinere sin ferie og særligt opleves det problematisk at få tildelt ekstra timer eller have mulighed for at spare timer sammen til at ferier kan realiseres. Således er det generelt et stort ønske, at det bliver nemmere at tage ferie.

5.3 Overførsel af arbejdsgiveropgaven

Muligheden for at overføre arbejdsgiveropgaven har til hensigt at gøre det lettere for borgerne at benytte sig af BPA-ordningen.

Nogle borgere giver udtryk for, at overførsel af arbejdsgiveropgaven tilfører endnu et administrativt led i ordningen og dermed i nogle tilfælde kan opleves som mere besværligt end at beholde ansvaret selv.

Mange af borgerne angiver, at de sætter en dyd i selv at være arbejdsgiver, og herigennem oplever at have mere indflydelse på eget liv. Det ses også, at mange af de borgere, som har haft ordningen i mange år, giver udtryk for, at de har vænnet sig til at være arbejdsgivere.

Der er flere projektkommuner der påtager sig adskillige arbejdsgiveropgaver i BPA-ordningen. Borgerne i disse kommuner vurderer generelt ikke muligheden for at overdrage arbejdsgiveropgaven til en anden aktør som attraktiv. De oplever, at de i forvejen får en god kommunal service og er i forvejen lettet for den byrde, som en virksomhed eller en forening vil kunne aflaste ved overdragelsen af arbejdsgiveropgaven.

Flere borgere giver udtryk for, at de ikke kan forestille sig at træffe en beslutning om at overføre arbejdsgiveropgaven til anden aktør uden at rådføre sig med kommunen først. Borgerne ønsker generelt en positiv tilkendegivelse fra kommunen, herunder afklaring af hvilket løn-

veau, administrationsbidrag mv. der vil gælde, inden der træffes aftale med en virksomhed eller forening.

5.4 Viden om BPA-ordningerne

Hovedparten af de borgere, som Deloitte har mødt i projektkommunerne har fået viden om BPA-ordningen fra brugerorganisationer, eksempelvis via medlemsblad, nyhedsbrev, hjemmeside eller i forbindelse med mødeaktiviteter.

De fleste af borgerne fremhæver, at de har et kendskab til lovændringen og de væsentligste ændringer helt overordnet. Borgerne angiver dog at være i tvivl om detaljerne i lovgivningen, herunder hvad det betyder konkret for dem som borgere. Det handler bl.a. om udmåling af timer, men også i forhold til opgaver i rollen som arbejdsleder og arbejdsgiver.

For at støtte op om borgerne og lovændringen er der med vedtagelsen af BPA-ordningerne blevet oprettet en gratis rådgivningsfunktion i Servicestyrelsen med fokus på de juridiske spørgsmål, der knytter sig til arbejdsgiver- og arbejdslederrollen.

Central rådgivningsfunktion

Udover den kommunale rådgivning gennemfører Kooperationen en central rådgivningsfunktion efter opdrag fra Servicestyrelsen. BPA-rådgivningen blev etableret i oktober 2009 og skal fungere til udgangen af 2011.

I forbindelse med baseline-analysen er der indsamlet de første erfaringer med rådgivningsfunktionen. Analysen baseres her på statusopgørelse fra rådgivningsfunktionen.

Hjemmeside

Der er i forbindelse med etableringen af rådgivningsfunktionen oprettet en hjemmeside med information om overenskomster, FAQ, links, satser, blanketter og vejledningen, henvisninger til enkelte arbejdsmiljørapporter og relevante lovgivninger.

Hjemmesiden har fungeret siden ultimo oktober og har ved udgangen af 2009 været i alt 734 besøgende på hjemmesiden.

eNyhedsbrev

Der udgives et elektronisk nyhedsbrev, som blev udsendt tre gange og i 2010 skal udgives hver anden uge. Ultimo 2009 havde 15 personer tilmeldt sig nyhedsbrevet.

Nyhedsbrevet indeholder nyhedsstof indenfor det arbejds- og ansættelsesretslige område, arbejdsmiljø samt relevant lovgivning.

Rådgivningsfunktion

Rådgivningsfunktionen blev som nævnt etableret i oktober 2009. Der ydes rådgivning til alle temaer knyttet til det at være arbejdsgiver indenfor både det personalejuridiske område og det arbejdsmiljømæssige område.

Rådgivningsfunktionen kan kontaktes gennem en blanket via hjemmesiden og pr. telefon.

Kurser

For at understøtte implementeringen af ordninger gennemføres der ligeledes tre-dages introduktionskurser for borgere med BPA. Disse gennemføres i regi af Servicestyrelsen. Formålet er bl.a. at sikre, at borgerne klædes på til at fungere som arbejdsleder og evt. arbejdsgiver for hjælperne.

Få borgere har på nuværende tidspunkt deltaget i de udbudte kurser om BPA. De første tre kurser er gennemført med ca. 15. Deltagere på hvert forløb – omkring 45 borgere har således gennemført forløbet.

De fleste borgere, som deltog i fokusgrupperne, har dog hørt om kurserne, og mange har givet udtryk for, at de gerne vil deltage.

Introduktionskurset omfatter tre temaer, henholdsvis: Arbejdslederrollen, arbejdsretlige regler samt ledelse og instruktion.

Deltagerne peger i kursusevalueringerne bl.a. på, at de efter kurset føler sig bedre rustet til at være arbejdsleder for hjælpere og til at ansætte de rette hjælpere. Samtidig angiver et flertal, at de har fået større viden om regler for ansættelse, opsigelse, prøvetid, forsikringer arbejdsmiljøregler m.v.

I forhold til det tredje tema – ledelse og instruktion oplever et flertal af kursisterne sig i høj eller meget høj grad bedre rustet til at kommunikere med hjælpere og undgå konflikter.

Samlet set viser kursusevalueringerne, at deltagerne på de tre kurser generelt er godt tilfredse med både valget af indhold og undervisningsform på de tre kursusdage. Deltagerne oplever generelt det valgte stof som relevant, og mange giver udtryk for, at de på flere områder vil ændre deres praksis på baggrund af det, de har lært på kurset.

Der er et gennemgående ønske, om at der kommer mere i dybden med kursets temaer fx ved en opfølgende kursusdag. Der er ligeledes et

gennemgående ønske om, at kurssets undervisere har indblik i de særlige forhold, der gør sig gældende for BPA og målgruppen.

5.5 Baseline indikatorer

I forhold til borgerne der modtager en BPA-ordning er der opstillet følgende indikatorer:

- Udvikling i antallet af borgere som modtager ordningen i hhv. 2009, 2010 og 2011.
- Andel af borgere med overdraget arbejdsgiveransvar fordelt på forening, privat firma eller nærtstående.
- Andel af borgere, der tilkendegiver, at det efter lovforslaget er blevet nemmere at modtage støtte efter denne ordning ift. administration, ansættelse af hjælpere, og fastholdelse af hjælpere.
- Borgere og potentielle borgeres vurdering af vidensniveau inden deltagelse i kursus.
- Borgere og potentielle borgeres vurdering af vidensniveau efter deltagelse i kursus.
- Andel af nye borgere, der har deltaget i introkursus.
- Antal henvendelser i den centrale rådgivningsfunktion.
- Type af henvendelser til den centrale rådgivningsfunktion.

5.5.1 Udviklingen i antal modtagere af ordningen

Oplysningerne om udviklingen i antallet af borgere som modtager ordningen indsamles af Danmarks Statistik. Udviklingen i 2008 (året før lovændringen) og det første år under lovændringen (2009) kan ses i nedenstående tabel. Der findes endnu ikke opgørelser for 2010.

TABEL 1: ANTAL MODTAGERE AF ORDNINGEN

Antal modtagere af BPA-ordningerne		2008	2009	Udvikling
§ 95	§ 95 stk. 1	289	225	-64
	§ 95 stk. 2	242	224	-18
	§ 95 stk.3	232	256	24

§ 95 i alt		763	705	-58
§ 96		1204	1242	38
I alt		1967	1947	-20

Kilde: Danmarks Statistik 2010

Med hensyn til udviklingen i antallet modtagere af ordningen kan der konstateres et fald på 20 fra 2008 til 2009.

Blandt de 6 deltagende projektkommuner har 2 kommuner under 10 borgere, der modtager en BPA-ordning, 3 kommuner har mellem 10 og 30 borgere. En enkelt kommune har over 100 borgere der modtager en BPA-ordning.

Kommunerne angiver selv, at de fleste BPA-modtagere har haft ordningen i lang tid og de nye borgere, der kommer til, er meget få og kan fx være tilflyttere, der har haft ordningen i en anden kommune. Generelt er det kommunernes vurdering, at kun enkelte af de nye borgere, der modtager en BPA-ordning, ikke ville have fået ordningen før lovændringen.

Oplevelsen hos kommunerne er som tidligere nævnt, at borgerne afholder sig afventende. De venter dels på at kommunerne fastsætter deres serviceniveau, dels på at der er flere erfaringer med anvendelsen af virksomheder og foreninger.

5.5.2 Overførsel af arbejdsgiveropgaven

I forhold til modtagere af BPA-ordningerne, der har overført arbejdsgiveropgaven til et privat firma, en forening eller en nærtstående, findes der endnu ingen officiel statistik på området.

I interviewene med de faglige ledere og sagsbehandlere i projektkommunerne er der derfor spurgt til, hvor mange borgere, som de har kendskab til, der har overført arbejdsgiveropgaven.

Flere projektkommuner oplyser, at 2-3 borgere i hver kommune, hvilket betyder at 5 til 10 pct. af borgerne har overdraget ansvaret til en forening eller en virksomhed. Disse tal skal dog tages med forbehold idet de er baseret på estimer.

5.5.3 Nemmere at modtage hjælp

Ved interviewene med borgerne, blev det fremhævet, at administrationsbyrden ved ordningen opleves at være uændret efter indførelse af BPA-ordningerne. Mange af de adspurgte borgere bemærker, at de har

haft ordningen i mange år, og er derfor vant til administrationen og har gode rutiner, som de ikke oplever påvirkes af lovændringen.

I forhold til opgaver vedr. ansættelse og fastholdelse beskrives disse nærmere i kapitel 6.

5.5.4 Vidensniveau og kursusdeltagelse

I forhold til de to indikatorer, hvor borgere og potentielle borgere skal vurdere deres vidensniveau inden og efter deltagelse i kursus, er grundlaget for at sige noget generaliserende ret sparsomt.

Få borgere har således på nuværende tidspunkt deltaget i de udbudte kurser om BPA. De første tre kurser er gennemført med ca. 15. Deltagere på hvert forløb – omkring 45 borgere har således gennemført forløbet.

Meget få af de interviewede borgere har deltaget på af Servicestyrelsens udbudte kurser og der kan derfor ikke hentes viden om kurserne herfra. I interviewene med borgerne er derfor spurgt til deres vidensniveau generelt. På baggrund af borgernes egen vurdering af deres vidensniveau, kan det generelt konkluderes, at alle BPA-modtagere har hørt om lovændringen og kender den på et overordnet niveau. Den typiske borger kender dog ikke loven i detaljer og er generelt usikker på betydningen af centrale forhold. Eksempelvis er det uklart for en del borgere, hvad forskellen på at være arbejdsgiver og arbejdsleder er.

Hvert uddannelsesforløb er af tre-dages varighed og gennemføres i regi af Servicestyrelsen. Formålet er bl.a. at sikre, at borgerne klædes på til at fungere som arbejdsleder og evt. arbejdsgiver for hjælperne.

For de borgere, som har gennemført kurserne er det karakteristisk, at de oplever, at de har fået mere viden om BPA-ordningerne gennem forløbet. Deltagerne peger i kursusevalueringerne bl.a. på, at de efter kurset føler sig bedre rustet til at være arbejdsleder for hjælper og til at ansætte de rette hjælpere. Samtidig angiver et flertal, at de har fået større viden om regler for ansættelse, opsigelse, prøvetid, forsikringer arbejdsmiljøregler m.v. Endvidere oplever et flertal af kursisterne sig i høj eller meget høj grad bedre rustet til at kommunikere med hjælpere og undgå konflikter.

5.5.5 Henvendelser i rådgivningsfunktionen

Antallet af henvendelser i den centrale rådgivningsfunktion og typen af henvendelser indgår ligeledes som baselineindikatorer.

Statusopgørelser fra rådgivningsfunktionen viser, at der i rådgivningsfunktionens første måneder har været i alt 17 henvendelser. Svartiderne fremgår ikke af statusopgørelsen fra rådgivningsfunktionen.

Henvendelserne har været fordelt på følgende grupper:

- BPA-modtagere: 12 personer (heraf 2 arbejdsledere, 9 arbejdsgivere og 1 ikke oplyst).
- Kommuner: 2 kommuner.
- Handicaphjælpere: 1 person.
- Fagforeninger: 2 fagforeninger fra henholdsvis Viborg og Vejle.

Henvendelserne omfatter bl.a.:

- Hvorvidt kommunerne er forpligtet til at følge gældende overenskomster på området ved udmåling af løn.
- Udmåling af administrationsbidrag.
- Regler for ferie og afholdelse af fridage for hjælperen i forbindelse med ferie.
- Regler for udarbejdelse af APV.

Det forventes fra rådgivningens side, at flere vil gøre brug af rådgivningen, i takt med at kendskabet til ordningen udbredes.

6. Hjælperne

Et fokus med lovændringen er at skabe bedre løn- og ansættelsesvilkår for hjælperne. Målet er bl.a. at sikre bedre muligheder for rekruttering og fastholdelse af hjælperne.

Endvidere har lovændringen medført en præcisering i forhold til ledelsen af en arbejdsplads. Således fremgår det fx, at der skal sættes tid af til medarbejderudviklingssamtaler og til at opgaver vedr. arbejdsmiljø. Dette har til hensigt at skabe bedre og længerevarende ansættelser med færre konflikter og afskedigelser til følge.

Muligheden for at overført arbejdsgiveropgaven til anden part skaber nye vilkår for hjælperne, der fremover udover at være ansat direkte af borgerne kan være ansat af en virksomhed eller forening.

Nedenfor beskrives lovændringernes påvirkning af arbejdet som hjælper, herunder ansættelsesforhold.

6.1 Hvem er hjælperne?

Fra interviewene med projektkommunerne ved vi, at der ikke er mange brugere af BPA-ordningen, som har overført arbejdsgiveropgaven til en forening eller virksomhed. Som følge heraf er der heller ikke mange af hjælperne, som er ansat af en forening eller virksomhed. Disse udgør også en mindre del af interviewpersonerne.

De interviewede hjælpere deler sig stort set i to grupper – der er således mange, som har været ansat længe (i 5 til 10 år), men også mange, der lige er startet som handicaphjælper dvs. har været ansat i under et år. Kun nogle enkelte af de interviewede hjælpere har været ansat i 2-4 år.

De fleste af de interviewede har jobbet som hjælper som deres hovedindkomst. Enkelte studerer ved siden af, arbejder som kunstnere eller har selvstændig virksomhed.

Langt de fleste har en kortere uddannelse eller jobberfaring fra et lavere lønnet job fx fabriksarbejde og kontorarbejde. Kun få har en relevant job- eller uddannelsesmæssig baggrund fx som social- og sundhedsassistent.

6.2 Ansættelsesforhold

Lovændringen har medført en præcisering af en række forhold i relation til at være ansat som hjælper. Der skal fx udmåles tid til medarbej-

”Men vi løser jo problemerne med det samme!?! Vi snakker om det, når der opstår noget.”,

Bemærkning fra hjælper på spørgsmål om afholdelse af MUS.

derudviklingssamtaler, til at arbejde med arbejdsmiljøet og til uddannelse.

Medarbejderudviklingssamtaler er således kommet på dagsordenen med lovændringen. I den forbindelse nævner langt de fleste hjælpere, at de ikke har deltaget i en medarbejderudviklingssamtale. Blandt hjælperne kan der ikke konstateres en entydig holdning til emnet. En del hjælpere angiver, at de ikke kan se formålet med en samtale, da de i det daglige arbejde har en god dialog med deres arbejdsgiver (borgere der benytter en af BPA-ordningerne). Andre hjælpere synes, det kunne være fint, at der i ansættelsen var mere plads til at diskutere relevante emner såsom kurser, arbejdsmiljø og arbejdstider, enten i regi af personalemøder eller på egentlige medarbejderudviklingssamtaler.

Adspurgte om de som hjælpere har behov for at kunne tænke deres udvikling og fremtidig på arbejdsmarkedet i et længere perspektiv og fx drøfte planer for udvikling af deres kompetencer, svarer nogle af hjælperne, at de ikke ser jobbet som hjælper som deres primære, og derfor ikke ønsker at skulle udvikles indenfor området. Andre nævner, at der ikke er behov for udvikling, fordi jobbet ikke er særligt kompliceret.

Den samme holdning ses hos borgerne, der også siger, at de har svært ved at se fornuften i afholdelsen af en medarbejderudviklingssamtale. De angiver den begrundelse, at borger og hjælper løbende taler sammen og løser problemer, som de opstår. Der er dog en tendens til at borgere med erhvervs erfaring prioriterer at afholde medarbejderudviklingssamtale med hjælperne.

Også arbejdsmiljøet er kommet i fokus med lovændringen. Generelt er der heller ikke mange af hjælperne, som har oplevet, at der været drøftelser af arbejdsmiljøet, herunder at der er foretaget en arbejdspladsvurdering. Enkelte har oplevet at de har diskuteret arbejdsmiljø fx rygeregler med borgerne.

Med lovændringen er udmålingen af tilskuddet til ansættelse af hjælpere blevet præciseret, og tilskuddet skal kunne rumme bl.a. udgifter til arbejdsmarkedspension og anciennitet. Flere af de interviewede hjælpere, som har været ansat før lovændringen, nævner, at de oplever bedre vilkår i forbindelse med fx pension. Stort set alle efterlyser bedre lønvilkår som fx tager højde for anciennitet, hvilket de fleste hjælpere ikke oplever, sker i dag.

Som nævnt har lovændringen også betydet, at firmaer og foreninger kan få overført arbejdsopgaven og dermed ansætte hjælperne. De få interviewede hjælpere, der er ansat hos en forening eller en virksomhed fremhæver, at det gør relationen nemmere til borgeren af BPA-ordningen. Selvom der ikke nødvendigvis er megen kontakt til virksomheden eller foreningen, angiver hjælperne, at det giver en

tryghed, at arbejdsgiveren er en anden end borgeren. Hos enkelte er der også en forventning om mere ordnede forhold hos en virksomhed eller en forening, mens andre ikke mener at dette vil være tilfældet. De fleste hjælpere har dog ikke forholdt sig konkret til, hvad ansættelsesforholdene kan betyde for deres arbejdsvilkår.

I forhold til uddannelse er det præciseret, at kommunerne skal udmåle timer til oplæring og kurser. Hjælperne angiver generelt, at de ikke har været på kurser. De peger på, at de er oplært af andre hjælpere eller borgerne selv. Der er delte holdninger til spørgsmålet om kurser. En stor del af hjælperne synes, det er overflødig, fordi jobbet efter deres mening, ikke kræver særlige kompetencer.

En anden stor gruppe af hjælperne efterlyser dog mere uddannelse. Som eksempler nævnes løfteteknik og kommunikation, men også generel erfaringsudveksling om, hvordan man som hjælper tackler forskellige situationer.

6.3 Arbejdsgiver-/arbejdslederrollen

Der er med lovændringen også sat fokus på BPA-modtagernes rolle som arbejdsgiver og arbejdsleder. Således er forskellen på, hvad en arbejdsleder og en arbejdsgiver er, præciseret og dermed en række krav til disse roller.

Samlet set beskriver både borgere og hjælpere, at en BPA-ordning ikke kan sammenlignes med en ”normal” arbejdsplads, og at relationen mellem arbejdsgiver og den ansatte af og til er mere vanskelig at håndtere end på en ”normal” arbejdsplads.

Både borgere og hjælpere angiver, at det at have en arbejdsplads i et privat hjem, hvor arbejdet bliver meget personligt betyder, at det sværere at finde frirum. Eksempelvis nævnes, at det er sværere at få plads til at ”puste ud efter en konflikt”, når borgeren har behov for meget hjælp. I arbejdsdagen er man meget sammen, og kommer meget ”under huden” på hinanden, hvilket tærer på relationen. Hjælperne efterlyser i den forbindelse en neutral tredje part, som kan hjælpe med at løse konflikter, eller fx at kommunen af og til følger op på hjælperne, og hvordan de har det i deres job.

Generelt udviser borgerne stor interesse for at lære mere om opgaverne og blive bedre til at varetage arbejdsgiveropgaven. Flere borgere har en forventning om, at de i forbindelse med implementeringen af den nye lovgivning vil få mere information og modtage undervisning, der kan dygtiggøre dem i arbejdsgiverrollen.

6.4 Rekruttering

Lovændringen har til formål at forbedre rekrutteringen, så det bliver nemmere at rekruttere hjælpere. Ambitionen er endvidere at sikre, at hjælperne efterfølgende bliver længere i ansættelsen.

Generelt oplever borgerne af BPA-ordningerne, at flere søger job som hjælpere. Alle er dog enige om, at det snarere skyldes finanskrisen end ændringer i vilkårene for jobbet. Mange af borgerne nævner desuden, at feltet nok blevet større, men ikke nødvendigvis mere kvalificeret.

Som begrundelse for valg af job nævner stort set alle hjælpere, at de gerne vil arbejde med mennesker. Mange nævner også, at de havde brug for et job eksempelvis på grund af ledighed.

Borgerne fremhæver, at kemien mellem dem og hjælper er afgørende for et godt ansættelsesforhold. Borgerne fremhæver, at det fx handler om at kunne tale sammen, at have de samme interesser og om at kunne forstå, hvordan man som hjælper skal forholde sig i bestemte situationer.

I forlængelse af dette er en central overvejelse både hos borgere og hjælpere, at en BPA-ordning kræver god ledelse også på de bløde punkter. De peger på, at det er vigtigt at kunne rose, kunne sikre en balance mellem arbejde og privatliv og generelt kunne håndtere personalepleje. Borgerne påpeger desuden på, at arbejdet er særligt, og at hjælperne derfor skal have stor forståelse for vigtigheden i deres arbejde – de fremhæver, at aflysninger bogstavelig talt kan holde borgerne fast i sengen.

6.5 Hjælpernes ønsker til jobbet

I interviewene er hjælperne blevet spurgt om, hvilke ønsker de har til deres job. Umiddelbart svarer alle hjælperne en bedre løn, men deler sig ellers i to grupper.

Flere hjælpere fortæller, at de ikke har særlige ønsker til deres job. De efterlyser således ikke uddannelse, medarbejderudviklingssamtaler, personalemøder og lignende. En stor del af disse hjælpere forklarer, at jobbet som hjælper ikke er deres primære job, eller at de ser jobbet som noget midlertidigt, og at de derfor ikke har nogle ønsker til deres arbejdsforhold.

Andre hjælpere har forskellige ønsker og tanker om, hvordan de mener jobbet kunne blive mere attraktivt. Således efterlyser nogle af hjælperne bedre rammer i forhold til samtaler om arbejdet med modtageren af BPA-ordningen. Nogle efterlyser herunder en medarbejderudviklings-

”Med alderen handler det også om at få noget at lave... jeg kan ikke få ny uddannelse og andre jobs”, hjælper, cirka 50 år.

samtale, mens andre ønsker en neutral aktør, som kan styrke den professionelle relation.

Nogle hjælpere peger på, at det vil være en fordel med mere kontakt mellem hjælperne for eksempel via personalemøder eller sociale arrangementer. I den forbindelse giver hjælperne udtryk for, at jobbet kan opleves som ensomt.

Med hensyn til oplæring og uddannelse efterlyser enkelte hjælpere kurser i relation til problemstillingerne som hjælper – eksempelvis kommunikation eller løfteteknik.

Endelig giver et mindre udsnit af hjælperne udtryk for, at det kan være svært at sige nej til de opgaver, som modtageren af BPA-ordningen giver dem. Enkelte efterlyser således en bedre beskrivelse af hvad deres arbejde indebærer.

6.6 Baseline indikatorer

I forhold til hjælperne er der opstillet følgende indikatorer:

- Andel af borgere, der tilkendegiver, at det er blevet lettere at rekruttere og fastholde hjælpere.
- Antal ansøgere til opslåede stillinger.
- Graden af medarbejdertilfredshed.
- Varighed af ansættelser opgjort i måneder.
- Antal ansættelser.

6.6.1 Fastholdelse og rekruttering

Med lovændringen er et af målene, at det skal blive lettere at rekruttere og fastholde hjælperne. Som indikator på dette opgøres andelen af borgere, der tilkendegiver, at det er blevet lettere at rekruttere og fastholde hjælpere. Opgørelsen bygger på de gennemførte interviews med borgere der benytter en af BPA-ordningerne.

Omkring rekrutteringen kan det ikke umiddelbart konkluderes, at lovændringen har gjort det hverken lettere eller sværere at rekruttere hjælpere. Således angiver borgerne der benytter en af BPA-ordningerne som har ansat nye hjælpere inden for det sidste år, at det generelt ikke er et problem at få hjælpere, og de fleste oplever tilmed et større antal ansøgninger nu end for et par år siden. Borgerne er dog enige om, at det snarere skyldes krisen end lovændringen. Således angiver nogle af borgerne, at hvor de tidligere fik 5 ansøgninger, får de nu omkring 30.

Omkring fastholdelsen kan det heller ikke konkluderes, at lovændringen på nuværende tidspunkt har ført til en ændring. Borgernes erfaring er, at hjælperne som oftest stopper af naturlige årsager. Hjælperne afslutter fx deres uddannelse eller skal på anden måde videre i deres liv. Andre gange er begrundelsen for ophøret af en ansættelse, at borgeren og hjælperen ikke har en god relation, og at man derfor, oftest i enighed, vælger at afslutte ansættelsesforholdet. Alt i alt oplever borgerne ingen ændring i fastholdelsen.

6.6.2 Ansøgere

Som en indikator på, om det er blevet lettere at rekruttere hjælpere, opgøres antallet af ansøgere til opslåede stillinger. Konklusionen på denne indikator ud fra interviewene med borgerne er, at der kommer flere ansøgninger nu men, at dette i høj grad hænger sammen med finanskrisen og ikke med lovændringen.

De fleste borgere, som har opslået stillinger indenfor det seneste år oplever således, at de får omkring 30 ansøgninger, hvilket er flere end for nogle år siden, hvor de fleste typisk oplevede omkring 5 ansøgninger pr. stilling. Borgerne oplever desuden, at der kommer flere ansøgninger fra personer, som ikke er kvalificerede til stillingerne. Nogle oplever således, at få ansøgninger som de ikke passer til tydelige kriterier i annoncerne fx om at bo i nærområdet, være ikke-ryger og lignende.

6.6.3 Medarbejdertilfredshed

Graden af medarbejdertilfredshed er en indikator på, om der sket ændringer i hjælpernes ansættelsesforhold, der påvirker medarbejdertilfredsheden. Opgørelsen baserer sig på interviewene med hjælperne i de seks projektkommuner.

Konklusionen omkring medarbejdertilfredshed er, at hjælperne generelt er meget tilfredse med deres arbejde. Hjælperne angiver bl.a., at det er motiverende at kunne hjælpe et andet menneske, samt at arbejdstidene giver god tid til interesser og familie ved siden af jobbet.

Adspurgt om hvad hjælperne er mindre tilfredse med, angiver de fleste hjælpere lønniveauet, som det væsentligste forhold. Men også det forhold, at hjælperen kommer meget tæt på sin arbejdsgiver ved at arbejdspladsen er i et privat hjem og via typen af arbejdsopgaver, nævnes af hjælperne som vilkår som kan være vanskelige at håndtere.

6.6.4 Varigheden af ansættelser

Det er ikke muligt at opgøre varigheden af ansættelser i måneder generelt for alle hjælpere, der er ansat under en BPA-ordning. Fra interviewene kan vi dog give et billede af ansættelserne længde.

Således deler ansættelserne sig i to grupper. Mange hjælpere har været ansat forholdsvis længe – 7 til 13 år, mens andre er forholdsvis nye i jobbet og har mellem 0-2 års erfaring. Disse to grupper er stort set lige store, og kun meget få af de interviewede hjælpere falder udenfor disse to grupper.

6.6.5 Antal ansættelser

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at opgøre antallet af ansættelser generelt for alle hjælpere ansat under en BPA-ordning. Fra interviewene kan vi dog se, at de hjælpere som har været ansat i mere end 7 år typisk har haft 1-3 ansættelser. Omkring halvdelen har været hos den samme modtager af en BPA-ordning gennem hele deres ansættelse. Enkelte er ansat hos flere modtagere på samme tid.

Hjælpere, som har været ansat under 7 år har for hovedpartens vedkommende kun haft én ansættelse.

7. Opsamling

Den 1. januar 2009 blev den tidligere hjælperordning ændret til Borgerstyret Personlig Assistance, de såkaldte BPA-ordninger.

På baggrund af lovændringen har Servicestyrelsen ønsket at få evalueret effekten af BPA-ordningerne. Evalueringen gennemføres af Deloitte Business Consulting i perioden 2009 til 2012. Seks kommuner indgår i evalueringen.

Som grundlag for at vurdere effekten af BPA-ordningerne gennemføres en nulpunktsanalyse (baseline). Nedenfor sammenfattes konklusioner og indikatorer fra analysen.

Nulpunktsanalysen er gennemført i januar 2010 – det vil sige et år efter de nye reglers ikrafttræden. Generelt præger det dog billedet, at reglerne endnu ikke er fuldt implementeret i kommunerne. Både kommuner og borgere har således forholdt sig afventende i forhold til, hvordan de nye regler skal implementeres i praksis. Mange kommuner har afventet bekendtgørelsen og vejledningen, der blev offentliggjort hhv. d. 28. oktober 2009 og 10. november 2009.

Flere af de 6 kommuner, der indgår i analysen, har derfor kun i begrænset omfang behandlet en ansøgning om BPA-ordning efter de nye regler. Herudover er konklusionen, at kommunerne generelt stadig er i gang med at finde ud af, hvordan rådgivningen skal organiseres, hvordan gennemgang af sagerne skal gennemføres, hvordan taksterne skal opgøres m.m. Derfor er de konkrete erfaringer sparsomme.

De største udfordringer med at implementere de nye regler om BPA har ifølge kommunerne været:

- Beregning af det kontante tilskud til løn, herunder anvendelse af overenskomster.
- Fastsættelse af en administrationstakst.

Modtagerne af BPA-ordningerne

I forbindelse med analysen er der gennemført en række fokusgrupper med modtagere af BPA-ordningerne. De adspurgte modtagere giver generelt udtryk for, at oplever generelt ordningen som fleksibel med mulighed for de kan deltage i de aktiviteter, som de ønsker.

Der er i øjeblikket kun få konkrete erfaringer med overdragelse af arbejdsgiveransvaret, og flere af modtagerne giver udtryk for, at de oplever, at de i forvejen gennem kommunen får en god service, og at det at have ansvaret selv, giver dem indflydelse på eget liv.

Hjælperne

Baselineanalysen har også omfattet fokusgrupper med hjælpere. Flere af de interviewede hjælpere, som har været ansat før lovændringen, nævner, at de oplever forbedrede vilkår i forbindelse med fx pension. Stort set alle efterlyser dog bedre lønvilkår.

Kun få af hjælperne har dog deltaget i en medarbejderudviklingssamtale, ligesom det er de færreste, der har fået foretaget en arbejdspladsvurdering. Herudover har hjælperne kun i begrænset omfang gennemført kurser, men efterspørger kompetenceudvikling fx i relation til løf-teteknik og kommunikation

Samlet set beskriver både borgere og hjælpere, at en BPA-ordning ikke kan sammenlignes med en ”normal” arbejdsplads, og at relationen mellem arbejdsgiver og den ansatte af og til kan være vanskelig at håndtere. Hjælperne efterlyser i den forbindelse en neutral tredje part, som kan hjælpe med at løse konflikter, eller en tættere opfølgning fra kommunen på hjælpernes situation.

Baselineindikatorer

Nedenfor fremgår de baselineindikatorer, som nulpunktanalysen har afdækket:

Baselineindikatorer - borgerne	
Udvikling i antallet af borgere som modtager ordningen i hhv. 2009, 2010 og 2011.	Samlet set er der sket et fald i antallet af modtagere af BPA-ordningerne fra 2179 modtagere i 2008 til 1947 borgere i 2009. Det vil sige et fald på 232 borgere på landsplan. Blandt de 6 deltagende projektkommuner har 2 kommuner under 10 borgere, 3 kommuner har mellem 10 og 30 borgere. En enkelt kommune har over 100 borgere der modtager en BPA-ordning.
Andel af borgere med overdraget arbejdsgiveransvar fordelt på forening, privat firma eller nærtstående.	I forhold til modtagere af BPA-ordningerne, der har overdraget arbejdsgiveransvaret til et privat firma, en forening eller en nærtstående findes der endnu ingen officiel statistik på området. Flere af pilotkommunerne oplyser, at 2-3 borgere i hver kommune – hvilket betyder at 5 til 10 pct. af borgerne – har overdraget ansvaret til en forening eller en virksomhed. Disse tal skal dog tages med forbehold idet de er baseret på estimater.
Andel af borgere, der tilkendegiver, at det efter lovforslaget er blevet nemmere at modtage støtte efter denne ordning ift. administration, ansættelse af hjælpere, og fastholdelse af hjælpere.	Mange af de adspurgte borgere har fremhævet, at administrationsbyrden ved ordningen opleves at være uændret efter indførelse af BPA-ordningerne. Mange borgere bemærker, at de har haft ordningen i mange år, og er derfor vant til administrationen og har gode rutiner, som de ikke oplever påvirkes af lovændringen.
Borgere og potentielle borgeres vurdering af vidensniveau inden deltagelse i kursus.	I interviewene med borgerne er der spurgt til deres vidensniveau generelt. Kun meget få af disse borgere havde deltaget i kurserne, men de havde hørt om lovændringen. Den typiske borger kender dog ikke loven i detaljer og er generelt usikker på betydningen af centrale forhold, herunder fx forskellen på at være arbejdsgiver og arbejdsleder.
Borgere og potentielle borgeres vurdering af vidensniveau efter	For de borgere, som har gennemført kurserne er det karakteristisk, at de oplever, at de har fået mere viden om BPA-ordningerne gennem forløbet. Deltagerne peger i kursusevalueringerne bl.a. på, at de efter kurset føler sig bedre rustet til at være arbejdsleder for hjælpere og til at

deltagelse i kursus.	ansætte de rette hjælpere. Samtidig angiver et flertal, at de har fået større viden om regler for ansættelse, opsigelse, prøvetid, forsikringer arbejdsmiljøregler m.v. Endvidere oplever et flertal af kursisterne sig i høj eller meget høj grad bedre rustet til at kommunikere med hjælpere og undgå konflikter.
Andel af nye borgere, der har deltaget i introkursus.	De første tre kurser er gennemført med ca. 15. deltagere på hvert forløb – omkring 45 borgere har således gennemført forløbet.
Antal henvendelser i den centrale rådgivningsfunktion.	Statusopgørelser fra rådgivningsfunktionen viser, at der i rådgivningsfunktionens første måneder har været i alt 17 henvendelser.
Type af henvendelser til den centrale rådgivningsfunktion.	De 17 henvendelser omfatter bl.a.: - Hvorvidt kommunerne er forpligtet til at følge gældende overenskomster på området ved udmåling af løn. - Udmåling af administrationsbidrag. - Regler for ferie og afholdelse af fridage for hjælperen i forbindelse med ferie. - Regler for udarbejdelse af APV.

Baselineindikatorer - hjælpere	
Andel af borgere, der tilkendegiver, at det er blevet lettere at rekruttere og fastholde hjælpere.	Det kan ikke umiddelbart konkluderes, at lovændringen har gjort det hverken lettere eller sværere at rekruttere hjælpere. Omkring fastholdelsen kan det heller ikke konkluderes, at lovændringen på nuværende tidspunkt har ført til en ændring. Borgernes erfaring er, at hjælpere som oftest stopper af naturlige årsager, når de fx afslutter fx deres uddannelse, skal videre i deres liv eller har en mindre god relation til borgeren. Alt i alt oplever borgerne ingen ændring i fastholdelsen.
Antal ansøgere til opslåede stillinger.	Generelt oplever borgerne ikke problemer med få ansøgere, og de fleste oplever tilmed et større antal ansøgninger nu end for et par år siden. Borgerne er dog enige om, at det snarere skyldes krisen end lovændringen. Således angiver nogle af borgerne, at hvor de tidligere fik 5 ansøgninger, får de nu omkring 30.
Graden af medarbejdertilfredshed.	De adspurgte hjælpere er generelt meget tilfredse med deres arbejde. Hjælperne angiver bl.a., at det er motiverende at kunne hjælpe et andet menneske, samt at arbejdstiderne giver god tid til interesser og familie ved siden af jobbet. Adspurgt om hvad hjælpere er mindre tilfredse med, angiver de fleste hjælpere lønniveauet, som det væsentligste forhold. Men også det forhold, at hjælperen kommer meget tæt på sin arbejdsgiver ved at arbejdspladsen er i et privat hjem og via typen af arbejdsopgaver, nævnes af hjælpere som vilkår som kan være vanskelige at håndtere.
Varighed af ansættelser opgjort i måneder.	Det er ikke muligt at opgøre varigheden af ansættelser i måneder generelt for alle hjælpere, der er ansat under en BPA-ordning. I forhold til de interviewede hjælpere deler ansættelserne sig dog i to grupper. Mange hjælpere har været ansat forholdsvis længe – 7 til 13 år, mens andre er forholdsvis nye i jobbet og har mellem 0-2 års erfaring. Disse to grupper er stort set lige store, og kun meget få af de interviewede hjælpere falder udenfor disse to grupper.
Antal ansættelser.	Det er på nuværende tidspunkt heller ikke muligt at opgøre antallet af ansættelser generelt for alle hjælpere ansat under en BPA-ordning. Fra interviewene kan vi dog se, at de hjælpere som har været ansat i mere end 7 år typisk har haft 1-3 ansættelser. Omkring halvdelen har været hos den samme modtager af en BPA-ordning gennem hele deres ansættelse. Enkelte er ansat hos flere modtagere på samme tid. Hjælperne, som har været ansat under 7 år har for hovedpartens vedkommende kun haft én ansættelse.

Baselineindikatorer - arbejdsgange	
Tidsforbrug i forbindelse med sagsbehandling for hhv. beregning af tilskud, lønadministration og sagsbehandling generelt (procestid og samlet sagsbehandlingstid angives i minutter/dage).	På grund af det meget begrænsede antal sager i projektkommunerne – enkelte har slet ikke behandlet en BPA-ansøgning endnu – er det ikke muligt at opgøre procestid eller samlet sagsbehandlingstid på dette grundlag. Alle projektkommuner angiver dog, at de har oplevet en stigning i sagsbehandlingstiden i forbindelse med implementeringen af de nye regler. Forventningen er typisk, at sagsbehandlingstiden igen vil falde, når der er kommet mere styr på BPA-ordningerne, og sagsbehandlerne har fået en vis erfaring med reglerne. På nuværende tidspunkt oplever kommunerne dog, at de stadig er i en implementeringsfase.
Udvikling i antallet af borgere, der får tildelt flere timer i ordningen, differentieret efter årsag, herunder lovændring, aldersrelateret m.m.	Der er i de fleste kommuner ikke sket en revurdering efter implementeringen af BPA-ordningerne på nuværende tidspunkt. Der er derfor endnu ikke taget stilling til, om omfanget af timer skal ændres, hvorfor det endnu ikke muligt, at opgøre den konkrete udvikling i antallet af borgere, som tildeles flere timer i BPA-ordningerne, herunder årsagen.
Antal borgere, der får afslag.	Generelt oplever kommunerne ikke, at de giver flere afslag end tidligere. Som nævnt er det dog kommunernes vurdering, at borgerne afholder sig afventende, og der er derfor heller ikke mange ansøgninger om at få tildelt en BPA-ordning.