

Effekten av stimuleringstilskuddet til brukerstyrt personlig assistanse

Sammendrag:

Brugerstyrt personlig assistanse (BPA) innebærer en organisering av praktisk bistand til funksjonshemmede hvor brukerstyringen er satt i sentrum. Ordningen har blitt prøvd ut som forsøk i kommunene fra 1994 til 1999. Fra 2000 har den blitt lovfestet som en ordning som kommunene plikter å ha i sitt tjenesterepertoar. I hele perioden har det blitt gitt et statlig stimuleringstilskudd til kommunene i forbindelse med BPA. Dette tilskuddet fortsatte også etter at ordningen ble lovfestet. Rapporten presenterer resultatene fra en evaluering av effektene av det statlige stimuleringstilskuddet. Analysen omfatter både de statlige intensjonene med tilskuddet, i hvilken utstrekning de tilsiktede effekter er oppnådd, samt mulige bieffekter. Hovedkonklusjonen er at tilskuddet har hatt en vesentlig betydning for oppstart av ordningen, også etter lovfestingen. Videre har tilskuddet bidratt til å underlette kommunenes økonomiske muligheter for å iverksette tiltak slik at brukerstyringen i ordningen skal kunne bli reell. Den mest markerte bieffekten av tilskuddet er at hjelpetilbudet har blitt utvidet for svært mange av brukerne som har fått BPA.

Emneord: Funksjonshemmede, evaluering, statlig styring

Summary:

User-controlled personal assistance is a way of organising practical services for disabled people, where self-determination and control by the user is central. Personal assistance was tried out as an experiment in the municipalities from 1994 to 1999. In 2000, personal assistance was incorporated in the Social Services Act as an arrangement, which the municipalities are obliged to include in their welfare services. As an incentive to establish the arrangement the government has granted financial support to the municipalities throughout the period. This financial support continued after the amendment of the Social Services Act in 2000. This report presents the results from an evaluation of the effects of the financial support by the government. The analysis tries to cover the authorities' intentions with the financial support, to what extent the intended effects have been obtained, and finally possible side effects of the financial support. The main conclusion is that the financial support has had an important impact on establishing personal assistance in the municipalities, even after the arrangement became included in the Act. Furthermore, the financial support has made it easier financially for the municipalities to implement measures to ensure that personal assistance is in fact user-controlled. The most important side effect of the financial support has been that most of the users have received an increase in services when changing from traditional services to user-controlled personal assistance.

Indexwords: Disabled, evaluation, state governance

Jan Andersen, førsteamanuensis ved Høgskolen i Lillehammer, avdeling for helse- og sosialfag. E-mail: jan.andersen@hil.no

Forord

Dette er en rapport fra prosjektet ”Evaluering av effekten av stimuleringstilskuddet til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)“. Sosial- og helsedirektoratet har vært oppdragsgiver for prosjektet, og det er gjennomført i 2004. Siktemålet har vært å foreta en evaluering av betydningen av det statlige stimuleringstilskuddet til oppstart og videreføring av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) til funksjonshemmede. Det har vært viktig å fange opp intenderte effekter og mulige utilsiktede effekter av stimuleringstilskuddet. I hvilken utstrekning har en oppnådd det en ønsket med stimuleringstilskuddet? Kan tilskuddet ha hatt noen utilsiktede konsekvenser, og i tilfelle hvilke?

Det har ikke vært mulig å lage et skreddersydd design for evalueringen. Jeg har i hovedsak benyttet eksisterende data som jeg har analysert ut fra evalueringsproblemstillinger. Dette er data fra studier som ”forskergruppa” ved Høgskolen i Lillehammer og Østlandsforskning har gjort relatert til BPA-ordningen siden 1996.

I tillegg har jeg samlet inn og analysert noe nytt datamateriale. I den forbindelse vil jeg rette en takk til følgende personer som har blitt intervjuet i tilknytning til prosjektet:

- Vibeke Melstrøm og Knut Flaalum (henholdsvis fagsjef og styreleder i ULOBA)
- Britt Hiller, Møyfrid Hallset og Ottar Vist (Ressurscenter for omstilling i kommunene, RO)
- Ansvarlige/saksbehandlere for BPA-ordningen i 12 kommuner som jeg ringte rundt til høsten 2004.

Jeg vil også rette en takk til mine kolleger i ”forskergruppa”, Ole Petter Askheim, Ingrid Guldvik og Ingvild Sigstad Begg, både for at jeg har kunnet benytte vårt ”felles” materiale omkring ordningen og for gode kommentarer og innspill til et tidligere utkast av denne rapporten.

Lillehammer, april 2005

Jan Andersen

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	6
2	Teori, metode og utdyping av problemstillingene	8
	2.1 Evalueringsteori og metode	8
	2.2 Utdyping av problemstillingene	9
3	Datagrunnlag	11
	3.1 Eksisterende studier og data	11
	3.2 Innsamling av nye data	12
4	Statlige myndigheters intensjoner og retningslinjer	15
	4.1 Forsøksperioden	15
	4.2 Lovfestingen	17
	4.3 Etter lovfestingen	19
	4.4 Oppsummering av mål og virkemidler	22
	4.5 Konsekvenser for resultatevalueringen?	23
	4.5.1 Hovedeffekter	23
	4.5.2 Bieffekter?	24
5	Oppstart av BPA	25
	5.1 Kommuner med tilskudd	25
	5.1.1 Antall søknader og antall innvilget	26
	5.1.2 Statens tilskuddspraksis	27
	5.1.3 Har målet med tidsavgrensning av videreføringstilskuddet blitt oppnådd?	29
	5.2 Kommuner og brukere med og uten tilskudd	30
	5.3 Tilbøyeligheten til å sette i gang BPA	32
	5.4 Kommunenes motivasjon for å starte opp	34
	5.5 Tilskuddets betydning i forhold til de andre virkemidlene	35
6	Ulike sider ved ordningen for BPA-brukere med tilskudd	37
	6.1 Hva kommunene bruker tilskuddet til	37
	6.2 Opplæring og veiledning	38
	6.2.1 Grunnkurset i arbeidsledelse	39
	6.2.2 Opplæring og veiledning av arbeidslederne for øvrig	40
	6.2.3 Opplæring og veiledning av assistentene	41
	6.2.4 Ulike vurderinger mellom kommunene og brukere/assistenter?	41
	6.2.5 Erfaringene fra ”intervjukommunene”	42
	6.2.6 Oppsummerende drøfting	42
	6.3 Brukerinnflytelse og arbeidsledelse	43
	6.3.1 Hvem er arbeidsledere?	43
	6.3.2 Brukerinnflytelsen	43
	6.4 Utvidelse av hjelpetilbudet	46
	6.5 Utfordringer framover	46
	6.6 Tilskuddets betydning i forhold til andre virkemidler?	47

7	Bieffekter av tilskuddet?	49
7.1	Brukere ”påtvinges” BPA?	49
7.2	Påvirkes omfanget av BPA-timer av stimuleringstilskuddets størrelse?	50
7.3	Hvorfor utvidelse av hjelpetilbudet?	51
	7.3.1 Grunner til at hjelpetilbudet har økt	51
	7.3.2 Stimuleringstilskuddets betydning	54
7.4	Begrenser tilskuddet kommunenes kreativitet?	55
8	Bieffekter av at videreføringstilskuddet har blitt tidsavgrensa?	57
9	Oppsummering	60
9.1	Intensjonene med stimuleringstilskuddet fra statens side	60
9.2	Tilskuddets betydning for oppstart av BPA	60
9.3	Betydningen av tilskuddet for ulike sider ved tilbudet til de som får ordningen	61
9.4	Bieffekter av tilskuddet?	62
9.5	Bieffekter av tidsavgrensinga av tilskuddet?	62
	Referanser	63
	Vedlegg	65

1 Innledning

Brakerstyrt personlig assistanse (BPA) innebærer en organisering av praktisk bistand for funksjonshemmede der brukerstyringen er satt i sentrum. Ideologisk har ordningen sine røtter i den såkalte Independent Living-bevegelsen, som oppsto i USA på slutten av 1960-tallet (Askheim og Guldvik 1999). Som betegnelsen symboliserer er brukerstyring lagt inn som premis i ordningen. Dette innebærer i prinsippet at brukeren skal kunne velge sine assistenter, bestemme hvilke oppgaver assistentene skal gjøre, lære dem opp til å kunne utføre de aktuelle oppgavene og bestemme arbeidstider for assistentene. Samlet skal altså brukeren kunne ha styring med hvem vedkommende vil ha som sine assistenter, hva de skal gjøre og til hvilke tider. Sett i forhold til tradisjonelle offentlige velferdstjenester representerer BPA en kvalitativ nyskaping med sin sterke ideologiske forankring i brukerstyring som prinsipp.

Brakerstyrt personlig assistanse ble en del av den offentlige velferdspolitikken i Norge da tiltaket ble lansert som ett av de nye satsingsområdene i "Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-1997". Fra 1994 har BPA blitt prøvd ut som en forsøksordning i kommunene. Etter søknad har kommuner fått statlig økonomisk stimuleringstilskudd til oppstart av ordningen, samt videreføringstilskudd hvert år. Det statlige tilskuddet skulle stimulere kommuner til å starte opp med BPA ved å dekke deres utgifter til etablering og administrering av tiltaket. Over tid ble forsøket utvidet til å omfatte stadig flere brukere og kommuner. Fra 1. mai 2000 har BPA blitt lovfestet som en ordning (form for organisering av praktisk bistand) som kommunene plikter å ha i sitt tjenesterepertoar. Dette har skjedd gjennom en endring av Lov om sosiale tjenester mv.

Tilskuddsordningen fortsatte etter at BPA ble lovfestet. I forbindelse med lovfestingen ble det uttrykt som intensjon at tilskuddet skulle inngå i rammeoverføringene til kommunene etter tre år. Regjeringen har fremmet forslag om dette, men har blitt nedstemt i Stortinget. Tilskuddsordningen er derved fortsatt opprettholdt. Departementet har imidlertid gjort videreføringstilskuddet tidsavgrenset fra og med 2003, slik at kommuner ikke får videreføringstilskudd i mer enn tre år. Dette medførte at tilskuddet ble stoppet for brukere som har hatt BPA i fire år eller lenger.

Det har blitt gjennomført noen studier og evalueringer av brukerstyrt personlig assistanse i forsøksperioden. Disse konkluderer med at BPA har vært en suksess. Sentrale målsettinger er oppfylt, den har medført økt brukerstyring, større fleksibilitet i hjelpetilbudene og bedre livskvalitet for brukerne. Kommunene som har erfaringer med ordningen synes også å vurdere den positivt. Sosial- og helsedepartementet har i forarbeidene til lovendringen vist til disse positive evalueringene av brukerstyrt personlig assistanse. I etterkant av lovfestingen har det også blitt gjort en rekke studier av ulike sider ved ordningen. Datamaterialet fra disse studiene vil utgjøre et vesentlig grunnlag i denne evalueringen.

Evalueringen vil være mest mulig konkret og avgrenset med sikte på å belyse spørsmålet om stimuleringstilskuddets betydning. Siktemålet er for det første å etablere eller synliggjøre et faktagrunnlag, som hovedsakelig vil være å analysere og tilrettelegge eksisterende materiale, og for det andre å foreta kvalifiserte drøftinger av effektene på dette grunnlaget. Det vil være viktig både å fange opp intenderte effekter og mulige utilsiktede effekter av stimuleringstilskuddet. I hvilken utstrekning har en oppnådd det en ønsket med stimuleringstilskuddet? Kan tilskuddet ha hatt noen utilsiktede konsekvenser, og i tilfelle hvilke? Derved kan jeg håpe å sannsynliggjøre effekter av stimuleringstilskuddet.

Det er fire hovedproblemstillinger i evalueringen, hvor den første tar sikte på å avdekke intensjonene, de to neste er knytta til om effektene har samsvart med intensjonene, og den siste dreier seg om mulige bieffekter:

1. Hva er intensjonene med stimuleringstilskuddet sett fra statlige myndigheters side?
2. Hvilken betydning har tilskuddet for oppstart av BPA?
3. Hvilken betydning har tilskuddet for ulike sider ved tilbudet til de som får ordningen?
4. Er det noen bieffekter av tilskuddet?

Ramma for prosjektet, både økonomisk og tidsmessig, innebærer at jeg ikke har kunnet gjøre noen vesentlig ny datainnsamling spesielt i forhold til denne evalueringen. Jeg bruker i hovedsak eksisterende data som analyseres ut fra evalueringsproblemstillinger. Derfor er siktemålet med effektstudien mindre ambisiøst enn det ville vært hvis jeg kunne hatt et skreddersydd design for evalueringen.

Rapporten er organisert på følgende måte. Først kommer et kapittel om relevant evalueringsteori og en utdyping av hovedproblemstillingene (kapittel 2). Deretter følger en presentasjon av datagrunnlaget (kapittel 3). Videre er rapporten strukturert etter hovedproblemstillingene, hvor statlige myndigheters intensjoner med stimuleringstilskuddet tas opp i kapittel 4, tilskuddets betydning for oppstarten av BPA i kapittel 5, og betydningen for ulike sider ved tilbudet til de som får BPA i kapittel 6. Bieffekter er delt på to kapitler, hvor mulige bieffekter av tilskuddet behandles i kapittel 7 og mulige bieffekter av at videreføringstilskuddet har blitt tidsavgrensa tas opp i kapittel 8. Til slutt trekkes drøftingene av hovedproblemstillingene sammen (kapittel 9).

2 Teori, metode og utdyping av problemstillingene

Først i dette kapitlet presenteres relevant evalueringsteori som vil bidra til å strukturere analysen. Deretter følger en utdyping av hovedproblemstillingene i evalueringen.

2.1 Evalueringsteori og metode

Som nevnt er jeg opptatt av å avdekke effektene av stimuleringstilskuddet som tiltak. Ofte skiller en mellom et smalt og et utvidet effektbegrep (Christensen mfl 2004). Et smalt effektbegrep retter oppmerksomheten mot intenderte eller ønskede effekter, mens i et utvidet effektbegrep trekker en også inn mulige bieffekter av tiltaket, det vil si effekter som ikke er tilsiktet. I fortsettelsen bygger jeg hovedsaklig på Vedung (1991) og foretar et skille mellom hovedeffekter (tilsvarende et smalt effektbegrep) og bieffekter. Hva som regnes som hovedeffekter og hva som er bieffekter vil kunne avhenge av hvilket perspektiv tiltaket betraktes ut fra. Her velger jeg et "top-down perspektiv" i den forstand at jeg betrakter det ut fra statlige myndigheters synsvinkel. Med hovedeffekter mener jeg de sentrale effekter som statlige myndigheter bevisst ønsker å oppnå med tiltaket. Det vil være målområdet for tiltaket. Med bieffekter mener jeg eventuelle effekter av tiltaket som faller utfor det en ønsker å oppnå, altså som faller utfor målområdet for tiltaket (utilsikta sideeffekter).

Det første skrittet vil være å gjøre en "innsatsanalyse". Hva ønsker statlige myndigheter å oppnå med reformen (mål) og hvilke virkemidler benyttes for å forsøke å oppnå dette? Det er ikke uten videre enkelt å avdekke mål som en i neste omgang skal vurdere i hvilken grad en har oppnådd. Mål kan være uklare og vanskelig å operasjonalisere, det kan være flere mål som kan stå i motsetning til hverandre, staten er ingen enhetlig aktør slik at forskjellige statlige aktører kan ha ulike mål. Når det gjelder statlige virkemidler opererer Vedung (1991) med en tredeling, som er nokså vanlig måte å inndele på, "piskan" (regulering), "gulrota" (økonomiske) og "preiken" (informasjon).

Neste skritt vil være å gjøre en "resultatanalyse". I hvilken utstrekning har en oppnådd ønska resultater?

Sjøl om en har klarlagt i hvilken utstrekning en har oppnådd ønska resultater, vet en enda ikke hvilke faktorer som har bidratt til resultatet. Det tredje skrittet vil derfor være en "hovedeffektanalyse". I hvilken utstrekning skyldes resultatet "tiltaket" (dvs. tilskuddet)? Her kommer isoleringsproblemet inn. Hvordan isolere effekten av tiltaket slik at jeg kan konkludere med hva og hvor mye som kan tilskrives effekter av tiltaket i forhold til andre faktorer som har virket inn på resultatet? Som nevnt har jeg her ikke muligheter til å lage et design som vil gjøre det mulig å avdekke det kontrafaktiske (hva ville skjedd hvis staten ikke hadde ytt tilskudd). Den effektevalueringen som jeg foretar vil ligge nærmest det Vedung (1991) kaller "skyggekontroll". Det vil si at evalueringen utføres som "ekspertkontroll" ved at en ekspert gir en vurdering basert på ulike typer av materiale som for eksempel intervjuer, dokumenter, statistisk materiale mv.

Det er ikke gitt at effektene innen målområdet (dvs. hovedeffektene) vil være positive. Det kan være at tiltaket ikke har noen konsekvenser i det hele tatt innen målområdet, dvs. at en ikke oppnår noen ønska resultater i det hele tatt ("nulleffekt"). Videre kan det også tenkes at

man får effekter innen målområdet for tiltaket som er helt motsatt av de man ønsket å oppnå ("perverse effekter").

Neste skritt vil være en "bieffektanalyse". Bieffekter vil som nevnt være eventuelle effekter av tiltaket som faller utfor det en ønsket å oppnå, altså som er utilsikta sideeffekter. Bieffekter kan være både forutsatte eller uforutsatte og positive eller negative. For eksempel kan en forutsatt negativ bieffekt være en bieffekt som man egentlig ikke vil ha, men som en er villig til å godta for å nå overordna mål. Her vil også hva som vurderes henholdsvis som positive og negative bieffekter være avhengig av ståsted og det samme vil alvorlighetsgraden.

Hittil har jeg holdt meg bare til resultater og effekter. For å forstå og forklare resultatene må jeg også se på aktører som er sentrale i gjennomføringen av ordningen.

2.2 Utdyping av problemstillingene

Den første hovedproblemstillingen dreier seg om de statlige myndigheters intensjoner med stimuleringsstilskuddet og dette vil innebære en analyse av mål og virkemidler ("innsatsanalyse"). Som nevnt har BPA som ordning vart over ei viss tid og det er viktig å skille mellom ulike faser i utviklinga når det gjelder både mål og virkemidler. Den første fasen er forsøksperioden (1994-99). Hvilke mål hadde statlige myndigheter med stimuleringsstilskuddet i forsøksperioden? Hva slags virkemidler ble benyttet i tillegg til tilskuddet? Det var åpenbart sterke ideologiske føringer knytta til ordningen som ble formidlet til kommuner og brukere på ulike måter ("preiken"). Regulering ("piskan") ble også benyttet, blant annet ved krav om at brukerne måtte delta på grunnkurs i arbeidsledelse for at kommunen skulle motta tilskuddet.

Neste fase kom etter at BPA ble en lovfestet ordning (fra 2000). Ble det da noen endringer i målene med stimuleringsstilskuddet? Hvorfor ble tilskuddet videreført når kommunene fikk lovmessig plikt til å tilby ordningen i sitt tjenesterepertoar? Utover tidligere virkemidler kom nå altså lovfestingen ("piskan").

Den tredje fasen er fra og med 2003 hvor videreføringstilskuddet ble tidsavgrensa og som medførte at tilskuddet for "gamle" brukere falt bort. Hva var grunnlaget for (målet med) dette?

For å foregripe noe, så synes formålet med stimuleringsstilskuddet fra starten av og framover, grovt sett å være todelt. For det første ønsket man å stimulere kommuner til å etablere ordningen, for det andre å kompensere for kommunale merutgifter ved å oppfylle brukerstyringen. Tilskuddet skulle altså bidra til en større utbredelse av BPA og det skulle bidra til å sikre bestemte kvaliteter ved ordningen knytta til at den skulle være brukerstyrt.

Den andre hovedproblemstillingen dreier seg om hvilken betydning tilskuddet har hatt for oppstart av BPA. I hvilken grad bidrar tilskuddet til å stimulere kommuner til å sette i gang BPA? Som vi skal se senere så er ikke dette målet operasjonalisert mer konkret. Er det tenkt en utbredelse til flest mulige kommuner eller er det tenkt flest mulig brukere, eller er det begge deler? Det blir her viktig å fange opp begge formene. Fokus vil derfor både være rettet mot om kommuner faktisk setter i gang ordningen (antall kommuner), og om kommuner setter i gang ordningen for flere brukere (antall brukere). Stimulerer tilskuddet til at flere

kommuner setter i gang ordningen og settes ordningen i gang for flere brukere i hver kommune? I hvilken grad er oppstart betinget av tilskuddet?

Det er RO¹ som administrerer søknadsbehandlingen av tilskudd på vegne av staten. De er derfor en viktig premissleverandør i forhold til om kommuner får innvilget eller avslått sine søknader om tilskudd. Det kan tenkes at utfallet av søknader om stimuleringsstilskudd vil ha en signaleffekt overfor kommunene i deres forståelse av og praksis i forhold til hvem som skal kunne innvilges BPA og ikke. Har avslag på søknader om tilskudd noen betydning for kommunale aktørers forståelse av hvem som er mest aktuelle for BPA, altså målgruppa for ordningen? Her kan RO/staten sin tilskuddspraksis, samt den råd og veiledning som blir gitt ha betydning. Videre vil også størrelsen på bevilgningene til stimuleringsstilskudd sett i forhold til søknadsmassen kunne ha betydning. Har det vært en rasjonert ytelse slik at ikke alle som kunne få (som tilhører målgruppa) har fått, eller har alle som faller inn under målgruppa fått tilskudd?

Den siste delproblemstillingen under andre hovedproblemstilling, er i hvilken grad målet med å tidsavgrense videreføringstilskuddet har blitt oppnådd.

Den tredje hovedproblemstillingen omhandler tilskuddets betydning for ulike sider ved tilbudet til de som får ordningen. Her er tilskuddets bidrag til å sikre brukerstyringen ved ordningen sentralt. I hvilken utstrekning er brukerstyringen oppfylt og hvilken betydning har stimuleringsstilskuddet hatt i forhold til dette? I hvilken utstrekning bidrar tilskuddet til at kommunene i større grad får økonomiske muligheter til å realisere brukerstyringen ved ordningen? Er øremerket tilskudd nødvendig for at det skal avsettes ressurser til opplæring og veiledning av arbeidsledere og assistenter?

Den fjerde hovedproblemstillingen dreier seg om bieffekter. Har stimuleringsstilskuddet noen utilsiktede konsekvenser (bieffekter)? I så fall hvilke kan det være snakk om? Det samme vil også gjelde tidsavgrensinga av stimuleringsstilskuddet, som har betydd at noen kommuner har fått stopp i videreføringstilskuddet for etablerte BPA-brukere. Har dette hatt noen bieffekter? Mulige bieffekter skal søkes avdekket gjennom analysen av resultater, hva som uttrykkes i offentlige dokumenter og i materialet for øvrig

Som nevnt innledningsvis vil ambisjonsnivået i denne evalueringen være begrensa fordi det er ikke mulig å få noen tilfredsstillende håndtering av isoleringsproblemet. Hvor mye har tilskuddet betydd i forhold til de andre virkemidlene, som informasjon og etter hvert lovfesting av ordningen? Det kontrafaktiske spørsmålet blir da hva som ville ha skjedd hvis staten ikke hadde ytt tilskudd, altså drevet forsøk med bare informasjon og lovfesting uten tilskudd. I en effektstudie med et skreddersydd design ville en kanskje kunne kommet noe lenger i å avdekke det kontrafaktiske. For eksempel kunne en ha sammenliknet kommuner som har startet opp BPA-ordningen med stimuleringsstilskudd og kommuner som har startet opp uten, for å undersøke om det var systematiske forskjeller i utformingen av ordningen mellom disse kommunetypene. Likevel ville det uansett vært vanskelig å komme med sikre konklusjoner, fordi det ville være store problemer forbundet med å kontrollere for alle relevante variabler som kunne tenkes å virke inn. Derved er det ikke sikkert at en ville ha kommet så mye lenger i løsningen av isoleringsproblemet med et mer skreddersydd design på effektstudien.

¹ RO er "Ressurssenter for omstilling i kommunene", tidligere het det "Ressurssenter for Omsorgstjenester".

3 Datagrunnlag

Jeg har i hovedsak benyttet eksisterende data fra studier som er publisert tidligere, samt data som vi har samlet inn, men enda ikke analysert ferdig og publisert². Disse blir analysert i forhold til evalueringsproblemstillingene. Videre har jeg analysert tilgjengelige offentlige dokumenter som omhandler BPA generelt og tilskuddsordningen spesielt. Utover dette har det høsten 2004 blitt foretatt en begrensa datainnsamling spesifikt rettet mot denne evalueringen.

Her vil jeg først presentere kort de relevante studier som er publisert, samt studier som vi er i gang med og hvor vi har samlet inn data, men som enda ikke er publisert. Deretter vil jeg skissere den datainnsamlingen som har blitt gjort særskilt i forhold til denne evalueringen.

3.1 Eksisterende studier og data

Det ble gjort en kommuneundersøkelse i 1996/1997 som en samordnet datainnsamling mellom Østlandsforskning og Ressurssenter for omsorgstjenester (RO). RO foretok en spørreundersøkelse til kommuner som mottok stimuleringstilskudd (RO 1997). Østlandsforskning gjennomførte kvalitative telefonintervjuer med sentrale personer i et utvalg kommuner/bydeler for å belyse temaer fra spørreundersøkelsen, samt temaer som ikke tidligere var belyst (Guldvik 1998).

I 1996 ble det gjort en undersøkelse blant BPA-brukere i kommuner som hadde fått stimuleringstilskudd (Guldvik 1997). Videre ble det på samme tid gjennomført en intervjuundersøkelse blant et utvalg BPA-brukere og deres assistenter (Askheim og Guldvik 1999).

I 2000 ble det gjort en spørreundersøkelse til et representativt utvalg av personlige assistenter hos brukere hvor kommunen hadde mottatt stimuleringstilskudd (Guldvik 2001).

En ny brukerundersøkelse ble foretatt i 2002, som en spørreundersøkelse blant alle BPA-brukerne i kommuner med stimuleringstilskudd (Guldvik 2003).

Videre har vi gjort en studie av beslutningsprosessen fram mot lovfestingen av BPA. Datagrunnlaget her består av skriftlig materiale og intervjuer med en del sentrale aktører i prosessen (Andersen 2001).

Vi har i 2003 gjennomført en studie av kommuner som har mottatt stimuleringstilskudd. Det er ikke publisert noe fra denne studien enda, og jeg betegner den som "Kommuneundersøkelsen 2003". Denne studien består av tre datasett:

1. Spørreundersøkelse til kommuner våren 2003.
Populasjonen var alle kommuner med stimuleringstilskudd. Det ble gjort et representativt utvalg av kommuner som har mottatt stimuleringstilskudd fordelt på to kategorier. Den ene kategorien var kommuner som hadde mottatt stimuleringstilskudd og startet opp med ordningen under forsøksperioden, altså før lovfestingen ("forsøkskommuner"), og den

² Når jeg skriver "vi" her, mener jeg "forskergruppa" ved Høgskolen i Lillehammer og Østlandsforskning som har hatt forskningsprosjekter relatert til BPA-ordningen siden 1996.

andre var kommuner som hadde startet opp etter at BPA var lovfestet i 2000 ("nye kommuner"). Spørreskjema ble sendt til 108 kommuner og 72 kommuner har svart. Svarprosenten er altså 67.

2. Intervjuer i fire kommuner høsten 2003.

Dette er tre kommuner og en bydel. Disse ble valgt ut blant de som hadde svart på spørreskjemaet ut fra variasjon på en del variabler: Størrelse, typer (forsøk og nye), antall brukere, tilpasninger mht. målgruppe og hjelpetimer, arbeidsgivermodeller, retningslinjer eller kriterier for tildeling av BPA eller ikke. I denne rapporten benyttes noe materiale fra denne intervjuundersøkelsen hovedsakelig som illustrerende eksempler ("intervjukommunene").

3. Telefonintervjuer med saksbehandlere i 11 kommuner/bydeler høsten 2003.

Dette er et utvalg kommuner/bydeler som har svart på spørreskjemaet og som dels har hatt erfaring med ULOBA³ som arbeidsgiver og dels har oppgitt at det har skjedd endringer i praksis i forhold til BPA over tid. Resultater fra denne undersøkelsen benyttes i svært begrenset grad i denne rapporten.

I tilknytning til kommuneundersøkelsen 2003 foretok vi sommeren 2004 også et intervju med fagsjef og styreleder i ULOBA omkring deres syn på ulike sider ved BPA-ordningen og om andelslagets virksomhet (ULOBA 14.06.04).

Tilgjengelig datamateriale for øvrig som er benyttet er offentlige dokumenter (departement, direktorat, stortinget mv.) som omhandler BPA og tilskuddsordningen.

Jeg vil understreke at det eksisterende datamaterialet i mange tilfeller har "indirekte relevans" fordi det er samlet inn med andre formål enn denne evalueringen. Dette vil også prege en del av presentasjonen av datamaterialet ved at det tidvis kan bli oppfattet som "litt på sida" i forhold til drøftingen av problemstillingene. Likevel vurderer jeg det slik at vi kan komme langt ved en systematisering, bearbeiding og analyse av eksisterende materiale ut fra de problemstillinger som knytter seg til effekter av stimuleringstilskuddet. Noen av de åpenbare mangler ved materialet er søkt kompensert for gjennom innsamling og analyse av nye data.

3.2 Innsamling av nye data

I våre studier av BPA har vi konsentrert oss om brukere, assistenter og kommuner som har blitt omfattet av tilskuddsordningen, altså hvor kommunen har mottatt stimuleringstilskudd. Derved er det to kategorier av kommuner som vi mangler kunnskaper om. Det er kommuner som har startet opp BPA uten stimuleringstilskudd, og det er kommuner som ikke har startet opp BPA i det hele tatt. Mer kunnskap om disse kommunekategoriene kan eventuelt bidra til å belyse problemstillingene om tilskuddets betydning for igangsetting av BPA.

Jeg har forsøkt å kartlegge omfanget av disse kategorier av kommuner gjennom en sammenlikning av RO sine oversikter over kommuner med stimuleringstilskudd for årene 2000,

³ ULOBA er et brukerdrevet andelslag som fungerer som arbeidsgiver for personlige assistenter, sørger for opplæring og veiledning overfor arbeidsledere, samt bistår arbeidslederne i å ivareta sine interesser overfor kommunene. Dette ble etablert i 1991 og omfattet Oslo-området, men har etter hvert vokst seg utover i landet. ULOBA er det eneste andelslaget av brukere her i landet.

2001, 2002, 2003 og rapporten fra kommunene i KOSTRA⁴ over antall brukere med BPA. Sentrale spørsmål her vil være:

- Hvor mange kommuner har satt i gang BPA med tilskudd (antall brukere med og uten tilskudd)
- Hvor mange kommuner har satt i gang BPA uten tilskudd og antall brukere
- Hvor mange kommuner har ikke satt i gang BPA

Derved vil vi få en oversikt over omfanget av de to kommunekategoriene som jeg nevnte over. Videre vil det være mulig å analysere spørsmålet om kommuner som har satt i gang BPA med stimuleringstilskudd har større tilbøyelighet til å sette i gang ordningen også for brukere uten tilskudd, enn kommuner som ikke har noen brukere med tilskudd.

Det viser seg at det ikke er mulig å benytte KOSTRA-talla som er rapport fra kommunene uten å gjøre noen korrigeringer fordi det er mange kommuner som ikke har rapportert. I vedlegget følger først en tabell over antall BPA-mottakere som er rapportert i KOSTRA for 2000-2003, fylkesvis og samlet (tabell V1). I tabell V2 er det en oversikt over antall kommuner for hvert år som det mangler tall fra, dvs. som ikke har rapportert inn til KOSTRA. Antallet kommuner som ikke har rapportert synker for hvert år. For 2000 var det 251 kommuner som ikke hadde rapportert (58 % av kommunene). Dette er en så høy andel at det ikke gir noen mening å benytte talla for dette året. Jeg velger å benytte talla for 2001, 2002 og 2003 med to typer av korrigeringer:

- Alle kommuner og bydeler er gått gjennom med sikte på å avdekke noen oppsiktsvekkende tall som eventuelt kan være feil. For eksempel store endringer i antall brukere fra ett år til ett annet. Jeg fant en kommune som har oppgitt 30 brukere i 2003 mot null tidligere år. Etter kontakt med kommunen viste det seg at dette var feilrapportering og at det korrekte tallet skal være null. Dette er derfor rettet opp.
- For de kommuner/bydeler som ikke har rapportert, har det blitt gitt et anslag. Her har jeg benyttet antall brukere som det er mottatt tilskudd for det angjeldende året (RO-tall). Dette kan gi en liten underestimering fordi kommuner kan ha flere brukere enn det de har fått tilskudd for, men gir uansett et mer korrekt totalantall enn de rene KOSTRA-talla.

I tabell V3 i vedlegget er den korrigerede oversikten for 2001-2003 satt opp, fylkesvis og samlet. Totalt sett gir denne korrigerede oversikten et mer riktig bilde av omfanget av BPA-brukere enn de talla som følger direkte av KOSTRA-oversikten, men det er fortsatt trolig at de reelle talla ligger litt i overkant av de som er estimert.

RO behandler søknader om stimuleringstilskudd på oppdrag fra staten. Som nevnt kan utfallet av søknadsbehandlingen fortolkes av kommunene som et policysignal om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å innvilge BPA. Derved vil RO ha en funksjon som silingsinstans og premissleverandør overfor kommunene. Det vil være viktig å analysere RO sin ”tilskuddspraksis”. Videre har RO mye kontakt med kommuner både knyttet til

⁴ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet på ulike områder. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, sjøl om de skal brukes til ulike formål. Det er Statistisk sentralbyrå som samler inn og publiserer dataene og all rapportering fra kommunene skjer ved elektronisk datautveksling. Fra og med 2001 rapporterer alle kommunene og fylkeskommunene etter KOSTRA-modellen.

søknadsbehandlingen, kursene, samt veiledning av kommuner i forbindelse med konkrete forespørsler. Vi har gjort et intervju med representanter for RO (29.10.04).

Som nevnt har kommuner med "gamle" BPA-brukere fått stopp i videreføringstilskuddet for disse i 2003. På grunnlag av gjennomgang av materialet fra RO omfatter dette trolig 145 kommuner, og det gjelder for 284 brukere. Det kan være noen av disse kommunene hvor det ikke hadde vært aktuelt med videreføringstilskudd uansett pga flytting, dødsfall eller andre grunner. Derved er det ikke alle som nødvendigvis er "rammet" av tidsavgrensinga av tilskuddet. Jeg har gjort en enkel telefonrundspørring til 12 av disse kommunene for å få svar på om avviklingen av videreføringstilskuddet har fått noen konsekvenser for tilbudet til disse brukerne, eller for BPA-ordningen for øvrig. Rundspørringen er gjort i november-desember 2004.

Som grunnlag for utvalget av de 12 kommunene/bydelene som jeg har kontaktet, tok jeg først utgangspunkt i de kommunene (bydelene for Oslo og Bergen) som har mistet tilskuddet for flest brukere. Dette er ut fra en forestilling om at disse har blir hardest rammet økonomisk gjennom inntektstapet som bortfallet av tilskuddet medfører. Det er 24 kommuner som har mistet tilskuddet for 3 brukere eller flere. Videre antar jeg at det betyr mer for kommunen/bydelen når en stor andel av BPA-brukerne mister tilskuddet, enn når det er en mindre andel, samt at små kommuner som mister tilskuddet blir hardere rammet økonomisk enn store kommuner.

Derved har det vært tre kriterier for utvalget av de 12 kommunene/bydelene som jeg har kontaktet:

1. Kommuner/bydeler med flest brukere som har mistet tilskuddet (absolutte tall)
2. Kommuner/bydeler med høyest andel av brukere med tilskudd i 2002 som man har mistet tilskudd for i 2003 (relative tall)
3. Kommuner med få innbyggere er prioritert framfor veldig store kommuner

I utvalget på 12 kommuner/bydeler er det en som har mistet tilskudd for 8 brukere, en for 7, en for 6, en for 5, fem for 4 og tre for 3 brukere. Utvalget gir antakelig et rimelig bilde av de kommunene som har mistet tilskuddet for flest brukere. Tanken er at hvis det er noen konsekvenser av tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet så bør de komme sterkest til uttrykk i kommuner som har mistet flest tilskudd (absolutt og relativt) og derved har lidd det største inntektstapet, samt at små kommuner vil bli hardere rammet enn større.

4 Statlige myndigheters intensjoner og retningslinjer

Statlige myndigheters intensjoner med BPA og den politiske prosessen på statlig nivå har kommet til uttrykk gjennom handlingsplaner for funksjonshemmede og meldinger og proposisjoner til Stortinget. De statlige retningslinjene overfor kommunene med hensyn til praktiseringen av ordningen og krav til søknadene for å få stimuleringstilskudd, har blitt formidlet gjennom årlige brev eller rundskriv til kommunene som "Retningslinjer for søknad om stimuleringstilskudd". Videre sendte Sosial- og helsedepartementet (SHD) ut et rundskriv om BPA i forbindelse med lovfesting.

Her skal jeg først se på de statlige myndigheters intensjoner med BPA generelt og stimuleringstilskuddet spesielt, samt de retningslinjer som ble gitt til kommunene i forsøksperioden. Deretter behandles noen relevante sider ved lovfesting av ordningen og innspill i høringsrunden i forkant. I neste omgang redegjør jeg for prosessen på statlig nivå omkring stimuleringstilskuddets skjebne etter lovfesting, samt nyere signaler om visse endringer i mer innholdsmessige aspekter ved ordningen. Videre er det en oppsummering av mål og virkemidler knytta til ordningen i de ulike faser. Til slutt oppsummeres hvilke konsekvenser de statlige intensjonene med stimuleringstilskuddet har for valg av resultatvariabler i evalueringen av hovedeffekter, samt om materialet som er gjennomgått har gitt grunnlag for å besvare hvilke bieffekter som bør analyseres.

4.1 Forsøksperioden

Etter et treårig prøveprosjekt i regi av Norges Handikapforbund (1991-93), gjorde Regjeringen brukerstyrt personlig assistanse til et satsingsområde i handlingsplanen for funksjonshemmede 1994-97. Man ville prøve ut ordningen videre som forsøk. Kommuner som ønsket å etablere BPA kunne få øremerka stimuleringstilskudd:

"Regjeringen ønsker å stimulere kommunene til å ta denne ordningen i bruk for sterkt fysisk funksjonshemmede, eventuelt andre funksjonshemmede som kan tenkes å ha nytte av denne formen for tjeneste" (Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-97, s. 50).

Denne forsøksordningen skulle så gi erfaringer til bruk ved en framtidig utforming av tiltakets organisering og finansieringsform.

Brukerstyrt personlig assistanse ble helt fra starten knytta opp mot funksjonshemmedes muligheter for aktiv deltakelse i samfunnslivet. Det ble vist til at kommunenes ordinære hjemmetjenester var knytta til hjemmet, og det ble framhevet at ordningen med personlig assistent var "spesielt velegnet for funksjonshemmede som har behov for personlig hjelp utenfor egen bolig" (Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-1997, s. 50). Videre var siktemålene å sikre en fleksibilitet i tjenestene og sjølstendigjøring av brukerne, samt å ivareta prinsippet om brukerstyring gjennom at brukerne skulle være arbeidsledere.

I følge retningslinjene overfor kommunene betydde ivaretagelsen av arbeidslederopp gavene i praksis at:

"brukeren selv rekrutterer assistenter, lærer dem opp, setter opp arbeidsplaner, skaffer vikarer ved sykdom osv. M.a.o vil arbeidslederrollen være avgjørende for benevnelsen brukerstyrt personlig assistanse. Imidlertid åpnes det for at pårørende, hjelpeverge o.a.

kan være arbeidsleder for barn over 10 år, ungdom, psykisk utviklingshemmede o.a. som ikke alene kan mestre dette” (Sosial- og helsedepartementet 1994a).

Det var altså i forsøksperioden ei nedre aldersgrense på 10 år for å få tilskudd til BPA og arbeidsledelsen kunne utøves av andre i de tilfeller hvor primærbruker ikke kunne utøve denne.

Det første året av forsøksperioden ble det bevilget 6 millioner kroner til fordeling til kommuner som ønsket å prøve ut ordningen. Kommunene kunne søke om stimuleringsstilskudd for navngitte brukere. Tilskuddet var på kr. 100.000,- per bruker det første året, og deretter kr. 50.000,- per år i videreføringstilskudd. Det var altså et flatt tilskudd per bruker som var uavhengig av hvor mange timer assistanse brukerne fikk.

I retningslinjene for søknad om tilskudd som ble sendt kommunene sto det følgende om hva tilskuddet var ment å dekke: ”Det gjøres oppmerksom på at tilskuddet ikke skal subsidiere hjemmetjenester som kommunen allerede yter, men skal være et middel til å nå målet om mer hensiktsmessige tjenester for enkelte brukere.” (Sosial- og helsedepartementet 1994a). Brukerne måtte samtykke i å delta i opplæring i ordningen og arbeidslederrollen. Videre skulle brukerne delta i ansettelsen av assistentene og godkjenne assistentene, og de hadde ansvaret for den spesifikke opplæring av sine personlige assistenter om egne behov (Sosial- og helsedepartementet 1994a).

I retningslinjene for søknad om tilskudd for 1995 er det konkretisert mer hva tilskuddet er ment å dekke:

”Tilskuddet skal hovedsakelig dekke utgifter til opplæring av brukere som skal være arbeidsledere for sine personlige assistenter, og til merutgifter knyttet til utlysnings- og ansettelsesprosedyrer som ivaretar brukermedvirkning. Tilskudd kan også gis til oppfølging av de som er i gang med ordningen” (Sosial- og helsedepartementet 1994b).

Samtidig var formuleringene fra 1994 om at tilskuddet ikke skulle subsidiere hjemmetjenester som kommunen allerede yter, fjernet.

I de påfølgende åra av forsøksperioden var det om lag de samme formuleringer i retningslinjene mht hva stimuleringsstilskuddet var ment å dekke. Det skulle altså hovedsakelig dekke merutgifter som kommunene hadde for å ivareta brukerstyringen som ligger i ordningen, gjennom opplæring av brukerne i arbeidsledelse, merutgifter til rekruttering av assistenter som ivaretok brukermedvirkningen og til oppfølging av de som var i gang med ordningen. Det har vært et obligatorisk kurs med opplæring i ordningen og arbeidslederrollen som brukerne måtte forplikte seg til å delta på. Kommunene måtte forplikte seg til å dekke utgiftene til dette av tilskuddet med inntil kr. 25.000 per bruker. Utover dette ble det ikke gitt noen signaler fra SHD om hva kommunene kunne benytte stimuleringsstilskuddet til. Derved har det også vært fullt mulig for kommunene å benytte deler av tilskuddet til å delfinansiere lønnsutgiftene til assistentene.

RO har helt fra starten av forsøket behandlet søknadene om tilskudd og avgitt innstilling til Sosial- og helsedepartementet som foretok den formelle avgjørelsen. Søknadene måtte inneholde følgende opplysninger (Sosial- og helsedepartementet 1994a):

1. Brukerens navn og fødselsdata.
2. Beskrivelse av brukerens tjenestebehov og funksjonshemming.
3. En konkret plan for hvordan personlig assistanse (evt. kombinasjonsløsninger) kan gi bedre behovsdekning.

4. Brukerens evne/vilje til brukerstyring og å inneha arbeidslederrollen. Dersom brukerstyringen skal ivaretas av andre, må det klart framgå begrunnelse for dette.
5. Brukerens samtykke i å delta i opplæring i ordningen og arbeidslederrollen.
6. Kommunens forpliktelser i forhold til arbeidsgiveransvaret, opplæring av personlige assistenter og medvirkning til at brukeren deltar i den opplæring som nevnt i pkt. 5.
7. Underskrift av både ansvarlig i kommunen og brukeren (evt. foresatte)

Det ble også stilt krav om egen regnskapsføring for bruken av tilskuddet.

I retningslinjene for søknad om tilskudd for 1995 var det i tillegg til ovennevnte punkter også føyd til et punkt 8: "Kopi av kommunalt vedtak som viser antall timer pr. uke brukeren skal ha brukerstyrt personlig assistanse" (Sosial- og helsedepartementet 1994b). Her ble det også eksplisitt henvist til at BPA er en annen organisering av praktisk bistand etter sosialtjenesteloven 4-2a: "Brukerstyrt personlig assistanse er en annen organisering av praktisk bistand, jfr. lov om sosiale tjenester § 4-2a."

Den totale bevilgningen til stimuleringstilskuddet økte utover i forsøksperioden opp til 35 millioner kroner i 1999. Dette gjorde at antallet brukere som fikk ordningen med statlig stimuleringstilskudd kunne øke fra 63 i 1994 til 509 i 1999.

Gjennom forsøksperioden ble det også gjennomført en rekke informasjons- og opplæringstiltak om brukerstyrt personlig assistanse. Det ble utarbeidet brosjyrer, video og annet informasjonsmaterieell om BPA og avholdt en rekke kurs og konferanser for brukere og fagpersonell. Dette ble gjort i samarbeid mellom brukere av ordningen, interesseorganisasjoner, RO og SHD (jf St. meld. nr. 34, 1996-97).

Som tidligere nevnt har RO administrert ordningen på vegne av SHD. Videre har RO hatt ansvaret for å arrangere de obligatoriske opplæringskursene for nye brukere i arbeidslederrollen (grunnkurs i arbeidsledelse) i samarbeid med ULOBA.

4.2 Lovfestingen

Mens forsøket med BPA pågikk ble det arbeidet med spørsmålet om ordningen skulle lovfestes. Stortingets sosialkomite tok også opp dette flere ganger. Høsten 1998 la regjeringen fram ei stortingsmelding om handlingsplanen for funksjonshemmede 1998-2001, hvor lovfesting av BPA ble satt opp som et nytt tiltak, og denne lovfesting skulle skje gjennom endring av sosialtjenesteloven § 4-2a (St. meld. nr. 8, 1998-99).

I mars 1999 sendte Sosial- og helsedepartementet utkast til endring i lov om sosiale tjenester på høring, hvor BPA ble foreslått som et tillegg til § 4-2a i loven (Sosial- og helsedepartementet 1999). De aller fleste høringsinstansene uttalte støtte til at BPA ble lovfestet, på grunnlag av de positive erfaringene som var gjort i forsøksperioden. Kritiske kommentarer dreide seg dels om typen av lovfesting, ulike konkrete sider ved ordningen og spørsmålet om økonomiske konsekvenser og et eventuelt statlig bidrag til finansiering av ordningen (Høringsuttalelser 1999).

I oktober 1999 ble det lagt fram forslag til lovendring fra Regjeringen (Ot. prp. nr. 8, 1999-2000). Sosialkomiteen i Stortinget utarbeidet innstilling hvor det ble gitt enstemmig tilslutning til endringsforslaget til loven (Innst. O. nr. 22, 1999-2000). Forslaget ble vedtatt i Stortinget og lovendringen trådte i kraft 1. mai 2000.

I forbindelse med at lovendringen trådte i kraft utarbeidet Sosial- og helsedepartementet et rundskriv om "Brukerstyrt personlig assistanse" hvor det ble gitt retningslinjer overfor kommunene som iverksettingsorganer (Sosial- og helsedepartementet 2000).

Flere av høringsinstansene mente at BPA ville føre til økte kostnader for kommunene. Den sentrale begrunnelsen for dette var at ordningen ville medføre en utvidelse av hjelpetilbudet i forhold til de tradisjonelle tjenestene. Erfaringene fra prøveperioden hadde vist at det ble økte kostnader for kommunene, videre mente enkelte at søkingen etter ordningen antakelig ville øke som følge av lovfesting.

De aller fleste av instansene mente også at det måtte være et statlig tilskudd, eventuelt at det statlige stimuleringsstilskuddet fortsatte. Noe over halvparten av fylkesmennene som uttalte seg mente at det burde vurderes en statlig delfinansiering av ordningen (Andersen 2001). Enkelte av brukerorganisasjonene gikk inn for en statlig "toppfinansiering" etter svensk modell, nemlig at staten dekket utgiftene til hjelpetimer utover 15-20 timer per uke.

Enkelte av høringsinstansene framhevet imidlertid at de økonomiske konsekvensene var usikre og at BPA ikke nødvendigvis ville medføre økte kostnader. Ressurscenter for Omsorgstjenester (RO, 03.05.99) framhevet at BPA i utgangspunktet ikke skal bli dyrere for kommunene. RO fryktet negative konsekvenser for utbredelsen av BPA hvis man signaliserte overfor kommunene at dette ville være en kostbar ordning.

Departementets vurdering av de økonomiske konsekvensene var at lovendringen ikke påla kommunene noen utvida plikter med hensyn til omfanget av hjelpetiltakene, og derved heller ikke noen økte utgifter for kommunene til sjølve tjenestetilbudet. I lovproposisjonen viste departementet til at det i prøveperioden hadde skjedd en økning i tjenestemengden for dem som har fått BPA, men at det ikke var noen klare svar på hvorfor dette hadde skjedd. Uansett var departementets holdning at hvis kommunene velger å utvide hjelpetimene ved innføring av BPA er det deres egen sak: "En slik eventuell økning av kommunens utgifter følger av det alminnelige regelverket og foranlediger ikke særlige statlige tiltak" (Ot. prp. nr. 8, 1999-2000, s. 8).

De merutgiftene departementet mente at kommunene burde kompenseres for var i hovedsak administrative utgifter til å etablere ordningen, gi opplæring i arbeidslederfunksjonen til brukerne og følge opp assistenter og brukere (Ot. prp. nr. 8, 1999-2000, s. 8). Videre ble det framholdt at det forventes at de administrative kostnadene ved oppretting av nye ordninger med BPA etter hvert reduseres, ved at kommunene etablerer rutiner for håndtering av denne ordningen og ved muligheter for å samkjøre opplæring av nye brukere i arbeidslederrollen. Departementet så også for seg betydelige besparelser for kommunene framover ved at brukerne ivaretar arbeidsledelsen av tjenestene og derved avlaster kommunene.

Departementet foreslo at staten skulle opprettholde ordningen med stimuleringsstilskudd i tre år til for å bidra til at kommunene bygger ut BPA. Deretter ville midlene bli lagt inn i rammeoverføringene til kommunene. Stimuleringsstilskuddet skulle følge de samme hovedlinjene som dagens tilskuddsordning, men det ble åpnet for at det senere kunne bli aktuelt å vurdere endringer i tilskuddssatsene (Ot. prp. nr. 8, 1999-2000, s. 8).

Når det gjelder de innholdsmessige sidene ved ordningen skjedde det ikke fundamentale endringer i forbindelse med lovfesting i forhold til forsøkperioden (Andersen 2001). Det er

likevel ett innholdsmessig element som er viktig å trekke fram, nemlig at det ble en sterkere betoning av at brukeren skal være arbeidsleder sjøl, og som en konsekvens av dette, en hovedregel om at brukeren bør være over 18 år. Den nedre aldersgrensa var som nevnt 10 år i forsøksperioden og det ble åpnet for at andre enn primærbruker kunne være arbeidsleder. Denne endringa gjorde seg gjeldende allerede i veiledningen til kommunene om søknad om stimuleringsstilskudd for år 2000. Der ble det nå sagt at kravene til arbeidslederfunksjonen innebærer at brukeren bør være myndig (18 år). Kommunene kunne imidlertid søke om videreføringstilskudd for de brukerne som var under 18 år og som hadde ordningen før 2000. Videre ble også pkt. 4 i de opplysninger som søknaden skulle inneholde endret ved at formuleringa om at ”Dersom brukerstyringen skal ivaretas av andre, må dette klart begrunnes”, ble strøket.

Formålet med å lovfeste ordningen var at man ville ”løfte den fram og gjøre den tydeligere ved å ta brukerstyrt personlig assistanse inn i lovteksten (...) Dette innebærer at kommunen får en plikt til å ha et tilbud om brukerstyrt personlig assistanse, og at brukeren kan ha krav på å få tjenesten organisert på denne måten” (Ot. prp. nr. 8, 1999-2000 s. 5). Samtidig med lovfesting av BPA som en ordning kommunene plikter å ha, ble altså et sentralt element fra forsøket opprettholdt, nemlig det økonomiske tilskuddet til etablering av ordningen. Dette var motivert ut fra at man ville stimulere kommuner til å bygge ut ordningen.

Det ble imidlertid understreket i rundskrivet om BPA som departementet sendte ut at fordi BPA har blitt lovpålagt, er det ingen betingelse for at kommunene skal etablere ordningen at de får økonomisk tilskudd (Sosial- og helsedepartementet 2000, s. 4).

Det har vist seg at slik tilskuddsordningen har blitt praktisert etter lovfesting, har det blitt et visst avvik mellom retningslinjene overfor kommunene med hensyn til innvilgelse av BPA (dvs. hvem som bør kunne få ordningen), og kriterier og praksis for hvem som kan få statlig stimuleringsstilskudd. Dette har også blitt underkommunisert fra statens side overfor kommunene, ved at det ikke framgår klart i veiledningen til kommunene om søknad om tilskudd. Jeg kommer nærmere tilbake til tildelingspraksisen for tilskudd senere.

4.3 Etter lovfesting

I kommuneproposisjonen for 2001 (St. prp. nr. 62, 1999-2000) ble det lagt fram en plan for innlemming eller avvikling av øremerka tilskudd. Her ble stimuleringsstilskuddet foreslått innlemmet i inntektssystemet fra 2003. Det var ingen konkret begrunnelse for innlemmingen av stimuleringsstilskuddet, det var bare generelle begrunnelser. Kommunalkomiteen støttet Regjeringens målsetting om ytterligere innlemming/avvikling av øremerka tilskudd i årene 2002-2007 (Innst. S. nr. 252, 1999-2000).

I statsbudsjettforslaget for 2002 ble bevilgningen til stimuleringsstilskuddet økt med kr. 600.000,-. Samtidig ble det framhevet at bevilgningen er forutsatt lagt inn i inntektssystemet til kommunene fra 2003, med henvisning til den ovennevnte innlemmingsplanen.

I kommuneproposisjonen for 2003 ble dette fulgt opp med forslag om at stimuleringsstilskuddet skulle innlemmes i inntektssystemet: ”Bevilgningen er forutsatt lagt inn i inntektssystemet til kommunene fra 2003. Innlemmingen er i tråd med innlemmingsplanen som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2001” (St. prp. nr. 64, 2001-2002). Det er ingen

begrunnelse for forslaget her, bare en henvisning til at innlemmingen er i samsvar med planen som Stortinget har sluttet seg til tidligere. Flertallet i kommunalkomiteen avviste imidlertid forslaget og uttalte at det ut fra en helhetsvurdering var enkelte tilskudd som på nåværende tidspunkt ikke skulle innlemmes, og blant disse var ”tilskudd til assistenter for funksjonshemmede” (Innst. S. nr. 253, 2001-2002).

I forslaget til statsbudsjett for 2003 ble det henvist til at Stortinget hadde vedtatt at den øremerka bevilgningen skulle opprettholdes og det ble foreslått å øke bevilgningen med kr. 700.000,-. Bevilgningen ble nå forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet.

I kommuneproposisjonen for 2004 ble det igjen foreslått å innlemme tilskuddet i inntektssystemet. Begrunnelsen var at ”Ordnningen er styrt gjennom lovgivning, og den øremerkede ordningen medfører administrative kostnader for stat og kommune” (St. prp. nr. 66, 2002-2003). Flertallet i kommunalkomiteen gikk imidlertid inn for å opprettholde den øremerka tilskuddsordningen med følgende begrunnelse:

”Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, vil påpeke at tildeling av personlig assistent binder kommunens bruk av ressurser i perioden enkeltvedtaket løper. Ordningen med personlig assistent innebærer dermed avgrensning av kommunens mulighet for fleksibel bruk av totale ressurser. Ut fra et ønske om å ha mest mulig effekt av hver krone, vil derfor kommunene vegre seg for å innvilge tilskuddet til personlig assistent. Kommunene vil sjelden ha noe økonomisk insitament til å tildele tilskudd til personlige assistenter. Personlig assistent er imidlertid en tjenlig ordning ut fra et brukerperspektiv. Skal denne løsningen sikres utbredelse, vil det derfor være nødvendig med øremerket finansiering. Flertallet mener derfor at den øremerkede tilskuddsordningen til personlig assistent for funksjonshemmede skal opprettholdes” (Innst. S. nr. 259, 2002-2003).

Denne begrunnelsen er noe merkelig formulert og etterlater et spørsmål om disse representantene har en klar forståelse av hva tilskuddet er ment å dekke. Uten at det sies eksplisitt kan en få inntrykk av at de har en forståelse av at tilskuddet er mer omfattende enn det egentlig er og at det skal bidra til å dekke lønnsutgifter til assistentene. Hovedpoenget er likevel at de mener at lovfestingen ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for at kommunene skal sette i gang ordningen, men at det i tillegg må gis økonomiske insentiver.

I forslaget til statsbudsjett for 2004 ble det igjen henvist til at Stortinget hadde vedtatt at den øremerka bevilgningen skulle opprettholdes og det ble foreslått å øke bevilgningen med kr. 1,65 mill. Det ble nå henvist til at tilskuddet ikke dekker kommunenes utgifter til tjenestetilbudet, men at det skal stimulere til at nye brukere får tjenestetilbudet: ”For å kunne gi rom for et økt antall nye brukere hvert år er tilskuddsordningen endret fra 2003 slik at det nå blir gitt videreføringstilskudd i maks 3 år” (St.prp. nr. 1, 2003-2004). Sosialkomiteen kommenterte ikke det faktum at tilskuddsordningen hadde blitt tidsavgrensa, men nevnte som positivt at så mange nye brukere hadde fått tilskudd i 2003, og sier videre at ”Komiteen mener det er viktig med tilskuddsordninger som stimulerer til at nye brukere får tjenestetilbudet” (Budsjett-innst. S. nr. 11, 2003-2004). Det framgår ikke av stortingsdokumentene at Stortinget hadde behandlet spørsmålet om tidsavgrensning av tilskuddet, slik at dette antakelig er en beslutning som er tatt av departementet.

Når det gjelder mer innholdsmessige aspekter ved BPA-ordningen signaliseres det visse endringer i St. meld. nr. 40 (2002-2003) og gjennom behandlingen av denne i Stortinget. I stortingsmeldinga framheves det at de positive erfaringene med BPA også for mindreårige og utviklingshemmede, der pårørende i stor grad ivaretar brukerstyringen, tilsier at kommunene i

større grad enn i dag, bør vurdere å tildele BPA til disse gruppene (St. meld. nr. 40, 2002-2003). Her modererer altså departementet den innstramningen som skjedde ved lovfesting i forhold til ivaretagelsen av arbeidsledelsen og alderskriteriet.

Stortingsmeldinga framhever at det særlig i forhold til familier med barn med omfattende funksjonsnedsettelse, men også innenfor andre grupper, kan være gode grunner for å organisere den praktiske bistanden som "personlig assistanse" uten at tjenesten er brukerstyrt. Det hevdes videre: "Enkelte har oppfattet BPA ikke bare som en ordning kommunen er pålagt å ha, men også som en innskrenking av de tjenestene en kommune kan tilby. BPA legger imidlertid ingen negative bindinger på kommunenes adgang til å organisere tjenestene". Og det framheves at det er full anledning til å organisere bistanden til en familie med barn med nedsatt funksjonsevne som personlig assistanse, og at lovverket åpner for større kommunale valgfrihet enn dagens praksis i kommunene.

Videre er konklusjonen i stortingsmeldinga som følger: "Regjeringen vil stimulere til en utvikling der tjenestene til personer med nedsatt funksjonsevne og deres familier i større grad preges av brukermedvirkning og personlig assistanse også for brukere som ikke selv kan ivareta arbeidslederrollen". Her lanseres altså en ny variant av ordningen, kalt "personlig assistanse" hvor "B-en" er borte, dvs. muligheten for å organisere den praktiske bistanden som personlig assistanse uten at denne er styrt av brukeren sjøl. Dette peker altså i retning av en todelt ordning som ble nevnt som en mulig utviklingsretning av Askheim og Guldvik (1999), men som etter det jeg kan skjønne ikke tidligere er nevnt i offentlige dokumenter.

I sosialkomiteens innstilling ved behandlinga av St. meld. nr. 40 (2002-2003), tas noen av de synspunkter som ikke vant fram ved lovfesting opp igjen av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (Innst. S. nr. 162, 2003-2004). De mener at brukeren bør stå fritt til å velge BPA framfor et annet kommunalt tjenestetilbud og at det er en svakhet at brukerne ikke har rettskrav på å få tildelt BPA. Deres konklusjon er at ordningen trenger en betydelig styrking, det gjelder både den enkeltes krav på å få tjenesten, omfanget til den enkelte bruker og ikke minst finansieringen av tjenesten. Her antyder de at en svensk finansieringsmodell kan være aktuelt.

Komiteemedlemmene fra to av regjeringspartiene (Høyre og Kristelig Folkeparti) framhever at eksisterende tilskudd stimulerer kommunene til å nytte BPA. De er imidlertid urolige over at enkelte oppfatter BPA som en innskrenking av de tjenestene en kommune kan tilby. Videre viser de til at regjeringen vil stimulere til en utvikling der tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne og deres familier i større grad blir preget av brukermedvirkning og personlig assistanse også for brukere som ikke sjøl kan ivareta arbeidslederrollen. Videre viser de til toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere som nylig er innført, som etter deres mening gir kommunene større grad av økonomisk frihet til å velge ulike former for organisering av praktisk bistand. De hevder at lovfesting av rett til BPA i sosialtjenesteloven vil sette den i en særstilling framfor de andre tjenestene, og at dette vil bryte med prinsippet om at kommunene velger hjelpeform. Dessuten vektlegger de at det vil være vanskelig å utforme entydige eller tilstrekkelig presise kriterier. En statlig finansiering kan også føre til uheldige vridningseffekter i sammensetningen av tjenestetilbudet til den enkelte bruker.

Flertallet i komiteen (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) ber om at ordningen gjøres mer kjent blant psykisk utviklingshemmede og deres pårørende og at regjeringen må fremme en sak for Stortinget om BPA der rettighetsfesting for brukerne, tjenestenes omfang og innhold, samt ulike modeller for statlig

medfinansiering, utredes. Medlemmene fra Fremskrittspartiet tar opp igjen sitt synspunkt fra lovfestingsprosessen om at BPA skal gis som en rettighet til den enkelte ut fra et individuelt behov, betalt av staten.

4.4 Oppsummering av mål og virkemidler

Hvis vi knytter an til Vedung (1991) sin inndeling av virkemidler for statlig styring som jeg har nevnt tidligere, har altså staten i tillegg til "gulrota" som stimuleringsstilskuddet representerer, også benyttet både "preiken" og fra år 2000 også "pisken" (lovfesting).

Stimuleringsstilskuddet har i hele forsøksperioden og etter lovfestingen hatt følgende formål sett fra statens side:

- Stimulere kommuner til å etablere BPA
- Kompensere for merutgifter kommunene har ved å oppfylle brukerstyringen

Stimuleringsstilskuddet er hovedsakelig ment å dekke utgifter til:

- Opplæring av brukere til å kunne ivareta arbeidslederfunksjonen. Her har det også vært et obligatorisk kurs som kommunene måtte avsette inntil kr. 25.000,- til.
- Rekruttering av assistenter. Dekning av utgifter til utlysing mv.
- Oppfølging av ordningen. Dette kan innebære grunnleggende opplæring av assistentene og oppfølging og veiledning både av arbeidsledere og assistenter.

Stimuleringsstilskuddet er altså ment å fungere som ei "gulrot" for kommunene til å etablere BPA og å gi de økonomiske muligheter til å finansiere tiltak for at brukerstyringen skal kunne realiseres i praksis.

Formålet med å benytte lovfesting av ordningen som virkemiddel, var at man ville synliggjøre den og gjøre det tydelig at dette er en ordning som kommunene plikter å ha på linje med andre tjenester etter Lov om sosiale tjenester mv. Derved vil man også bidra til større utbredelse av ordningen samtidig som brukerne vil få rettskrav på BPA og klagemuligheter i henhold til bestemmelsene i sosialtjenesteloven.

"Preiken" er benyttet som virkemiddel gjennom ulike informasjons- og opplæringstiltak. Siktemålene her er dels å gjøre ordningen mer kjent, og derved mer utbredt, og ikke minst å formidle de innholdsmessige aspektene ved ordningen.

Som vi har sett så fortsatte stimuleringsstilskuddet som før etter lovfestingen. Kriteriene for tildeling av tilskudd ble imidlertid endret, som jeg skal komme nærmere tilbake til. Regjeringen foreslo å innlemme tilskuddet i inntektssystemet fra 2003 i samsvar med intensjonene som ble nevnt i forbindelse med lovfestingen. Flertallet i Stortinget avviste imidlertid dette med en begrunnelse om at det ville være nødvendig med en øremerka finansiering hvis ordningen skal sikres utbredelse fordi kommunene sjelden ville ha noe økonomisk insitamant til å starte opp ordningen. Flertallet mente tydeligvis at lovfestingen ikke var et tilstrekkelig virkemiddel for at kommuner skulle etablere ordningen.

Fra og med 2003 ble likevel videreføringstilskuddet tidsavgrensa til 3 år. Hovedbegrunnelsen for dette var at man innenfor den økonomiske ramma som var bevilget til stimuleringsstilskudd skulle få rom for et økt antall nye brukere hvert år.

Når det gjelder statlige myndigheter er det i første rekke SHD det refereres til fordi det er dette departementet som har utarbeidet retningslinjer for ordningen som kommunene forholder seg til ved iverksettingen. Det synes imidlertid å ha vært noe ulike synspunkter på hvor sterkt kravet til ivaretagelsen av arbeidsledelsen skulle være for å få ordningen, mellom departementet og politikerne i sosialkomiteen i Stortinget. Dette kom til uttrykk i forbindelse med lovfestingen hvor departementet i utgangspunktet forsøkte å ”reservere” BPA for brukere som kunne ivareta arbeidsledelsen, mens politikerne i komiteen ikke ville ha en så sterkt avgrensning (Andersen 2001). Resultatet ble at SHD delvis ga etter og endte opp med retningslinjer som var mindre rigide og som åpnet for muligheter til skjønnsmessige vurderinger i det enkelte tilfellet. Dette gjelder imidlertid retningslinjene overfor kommunene når det gjelder innvilgelse av BPA, men som jeg skal komme tilbake til er kriteriene for tildeling av statlig tilskudd til ordningen helt i samsvar med departementets opprinnelige ønske om krav til at bruker skal være arbeidsleder sjøl. Departementet synes derfor å ha liberalisert tilgangen til BPA med den ene hånda og strammet inn igjen med den andre, ved å reservere det statlige tilskuddet til brukere som kan være arbeidsledere sjøl. Derved blir signalet til kommunene at de gjerne kan gi BPA til flere enn de som kan ivareta arbeidsledelsen fullt ut sjøl, men de får ikke tilskudd for dem.

Vi har sett at flertallet i sosialkomiteen nylig har gitt signaler som tyder på en tilnærming i retning av de primærsynspunkter på rettighetsfesting og statlig medfinansiering som interesseorganisasjonene for funksjonshemmede hele tida har forfektet. Dette betyr i så fall en politisk endring i forhold til behandlingen av lovfestingen i 1999, hvor det bare var Fremskrittspartiet som ønsket en alternativ rettighetsfesting og statlig finansiering. Det har altså ikke vært fullstendig enighet blant statlige myndigheter, men sett fra kommunenes synspunkt er det rimelig å anta at det er departementets forståelse og retningslinjer som må anses som de ”autoritative” statlige signaler som de forholder seg til. Her må vi da se nærmere på hvordan avviket mellom retningslinjene overfor kommunene mht innvilgelse av BPA og kriteriene for tildeling av statlig tilskudd til ordningen er forstått og fortolket av kommunene.

4.5 Konsekvenser for resultatevalueringen?

Hvilke konsekvenser har disse statlige intensjonene med ordningen og stimuleringstilskuddet for valg av resultatvariabler i evalueringen av effekter? Gir det materialet som så langt er gjennomgått grunnlag for å identifisere mulige bieffekter som bør analyseres?

4.5.1 Hovedeffekter

For det første gjelder det omfanget av ordningen og utviklinga over tid. Her er det to forhold som er interessante. Stimulerer tilskuddet til at flere kommuner setter i gang ordningen og settes ordningen i gang for flere brukere i hver kommune? Samtidig vet vi ikke i hvilken utstrekning det er tilskuddet eller de andre statlige styringsvirkemidlene som har virket sterkest. En måte å nærme seg dette spørsmålet på ville være å sammenlikne utviklinga over tid mellom kommuner som har mottatt tilskudd og kommuner som ikke har det. Vi har imidlertid ikke data om dette i forsøksperioden. Vi kan imidlertid forsøke å avdekke lovfestingens betydning ved å sammenlikne de to kommunekategoriene etter lovfestingen. Har lovfestingen medvirket til at flere kommuner har startet opp BPA uten tilskudd?

For det andre er det spørsmål om man har oppnådd den tilsiktede effekten av tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet, nemlig å skaffe rom for å øke antallet nye brukere innenfor den økonomiske ramma som var bevilget.

For det tredje er det spørsmål om kommunene har benyttet tilskuddet til å dekke administrative utgifter til etablering av ordningen, opplæring i arbeidslederfunksjonen og oppfølging av arbeidsledere og assistenter? Har tilskuddet bidratt til ivaretagelsen av den brukerstyring og medvirkning som var intensjonen? Intensjonene er brukerinnflytelse over:

- Rekruttering av assistenter
- Assistentenes oppgaver, tid for bistanden og hvordan den utføres.

I tillegg vil også brukermedvirkningen kunne omfatte valg av arbeidsgivermodell og omfang og sammensetning av tjenestetilbudet, men her synes ikke intensjonene å være sterkere enn det som følger av den almene bestemmelsen i sosialtjenesteloven om medvirkning⁵. Jeg tar derfor ikke opp brukerinnflytelsen i forhold til disse elementene her.

Det er imidlertid også andre styringsvirkemidler som kan ha bidratt til resultatet. I informasjonen om ordningen har det vært formidlet et ideologisk budskap om brukerstyring. Videre er ”brukerstyring” eksplisitt nevnt i lovteksta. Det har også vært et innslag av regulering ved at grunnkurs i arbeidsledelse har vært obligatorisk for å kunne motta tilskudd. Hvilken betydning kan dette ha hatt og ville kommunene ha sørget for tilsvarende opplæring hvis det hadde vært frivillig?

4.5.2 Bieffekter?

Har tilskuddet har hatt noen effekter ut over de intenderte, altså som kan sies å være bieffekter? Det gjennomgåtte materialet har så langt gitt grunnlag for å stille spørsmål om noen mulige bieffekter.

Det var kjent i forkant av lovfestingen at svært mange kommuner og de fleste brukerne hadde oppgitt at hjelpetilbudet hadde blitt utvidet ved igangsetting av BPA. Spørsmålet er da om tilskuddet har bidratt til delfinansiering av dette? I så fall kan det sies å være en bieffekt fordi det har ikke vært hensikten med tilskuddet.

Det er et spørsmål som er beslektet med ovennevnte, om kommuner har avpasset hjelpetilbudet til størrelsen på stimuleringsstilskuddet i stedet for brukernes hjelpebehov.

På grunnlag av regjeringens betraktninger i St. meld. nr. 40 (2002-2003) om at enkelte kan ha oppfattet BPA som en innskrenking av de tjenestene kommunene kan tilby, kan en stille spørsmålet om tilskuddet til BPA begrenser kommunenes kreativitet mht å utvikle andre typer av tiltak som kan være mer hensiktsmessige i forhold til enkelte brukere, som for eksempel personlig assistanse uten full brukerstyring. Videre kan det tenkes at statens endra tilskuddspraksis har medført at kommuner som kunne ha gitt BPA til brukere ut fra rundskrivets intensjoner, ikke har gjort det fordi de ikke har fått tilskudd.

⁵ Jeg tenker her på § 8-4: ”Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener”.

5 Oppstart av BPA

Her skal materiale som tar sikte på å belyse hovedproblemstillingen om tilskuddets betydning for oppstarten av BPA presenteres og analyseres. Først er det en oversikt over bevilgninger til stimuleringsstilskuddet, antall søknader og antall brukere og kommuner som har mottatt tilskudd. Videre er det en gjennomgang av antall søknader og antall som ble innvilget fordelt på videreføring og nye tilskudd. Deretter følger en presentasjon av statens tilskuddspraksis. Som siste del av presentasjonen av tilskuddskommunene følger en analyse av om målet med tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet er blitt oppnådd.

I neste del følger først en presentasjon av KOSTRA-materialet og en sammenlikning mellom dette og RO sitt materiale for tilskuddskommunene. Dette danner grunnlaget for en drøfting av spørsmålet om tilbøyeligheten til å sette i gang BPA også for brukere uten tilskudd er større i "tilskuddskommunene" enn i de kommunene som ikke har fått tilskudd. Dernest følger en del om kommunenes motivasjon for å starte opp med BPA og tilskuddets betydning som motivasjonsfaktor. Til slutt er det en drøfting av tilskuddets betydning for oppstart av BPA i forhold til de andre virkemidlene som informasjon og lovfesting.

5.1 Kommuner med tilskudd

Her følger først en tabell for åra 1994-2004 med oversikt over bevilgninger til stimuleringsstilskuddet, antall søknader, antall brukere som det er innvilget tilskudd for og antall kommuner som har mottatt tilskudd.

Tabell 1: Oversikt for perioden 1994-2004 over bevilgninger til stimuleringsstilskudd, antall søknader, antall tilskudd innvilget og antall kommuner som har mottatt tilskudd

År	Bevilgning (millioner kr.)	Antall søknader	Antall tilskudd innvilget	Antall kommuner
1994	6,00	355	63	52
1995	6,00	269	90	- ⁶
1996	6,60	280	122	124
1997	12,60 ⁷	286	190	154
1998	20,00	459	302	190
1999	35,00	566	509	228
2000	45,00	736	686	257
2001	45,00	891	796	276
2002	45,60	958	762	244
2003	47,30	967	668	227
2004	48,95	896	744	215

Kilder: Antall søknader mv. er opplysninger fra Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO, per 04.11.04). Oversikten over bevilgninger er hentet fra Andersen (2001) for 1994-2000, deretter St. prp. nr. 1 for hvert år. Opplysningen om tilleggsbevilgningen for 1996 er hentet fra St. prp. nr. 13 (1996-1997) og Innst. S. nr. 67 (1996-1997).

⁶ Mangler antall kommuner i 1995.

⁷ I desember 1996 ble det gitt en tilleggsbevilgning på 3 mill. kroner. Denne fikk i praksis ikke virkning før i 1997 og den er derfor lagt på toppen av det bevilga beløpet for 1997. Beløpet for 1997 på 12,6 mill. består derfor av tilleggsbevilgning i 1996 på 3 mill. pluss ordinær bevilgning for 1997 på 9,6 mill.

Vi ser at bevilgningene til stimuleringsstilskuddet har økt kraftig i perioden fra 6 millioner det første året til nesten 49 millioner i 2004. Antall søknader om tilskudd har også økt hvert år, med unntak for 1995 og 2004. Toppen ble nådd i 2003 med 967 søknader. Det totale antallet brukere som kommunene har mottatt tilskudd for har økt, med en topp i 2001 med 796 brukere. Antallet kommuner som har mottatt tilskudd har økt hvert år i perioden fram til toppen i 2001 med 276 kommuner. Det vil altså si at snaut 2/3 av alle kommunene her i landet (64 %) mottok tilskudd dette året.

5.1.1 Antall søknader og antall innvilget

Med unntak av 1995 har antallet søknader om tilskudd økt for hvert år til og med 2003. Det er særlig fra 1998 til 2001 hvor det var en sterk økning. I 1998 var det en økning på 61 prosent, i 1999 23 prosent, i 2000 30 prosent og i 2001 var økningen på 21 prosent. Når det gjelder antallet innvilgede søknader har dette økt for hvert år inntil toppen i 2001 med 796 brukere med tilskudd. Andelen av søknadene som ble innvilget har økt fram til toppen i 2000 hvor hele 93 prosent ble innvilget. Deretter er den synkende til 2003 hvor 69 prosent av søknadene ble innvilget, mens den siste året (2004) har økt til 83 prosent.

Tabell 2: Antall søknader og antall tilskudd fordelt på videreføring og nye 1994-2004

År	Antall søknader			Antall tilskudd innvilget		
	Videreføring	Nye	Totalt	Videreføring	Nye	Totalt
1994	0	355	355	0	63	63
1995	60	209	269	60	30	90
1996	86	194	280	86	36	122
1997	113	173	286	113	77	190
1998	182	277	459	180	122	302
1999	284	282	566	284	225	509
2000	463	273	736	462	224	686
2001	638	253	891	638	158	796
2002	649	309	958	590	172	762
2003	658	309	967	438	230	668
2004	564	332	896	468	276	744

Kilde: Opplysninger fra Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO, per 04.11.04).

Antallet søknader vil jo øke bare i kraft av at kommuner jamt over vil søke om videreføringstilskudd for brukere som man har fått tilskudd til tidligere. Hvis en sammenholder antall søknader om videreføringstilskudd ett år med antall tilskudd innvilget året før, vil en få en oversikt over hvor stor andel av brukerne som fikk tilskudd som har søkt om videreføringstilskudd. Dette er satt opp i tabell V4 i vedlegget. Det viser seg at det fram til og med 2001 er bare mellom 4 og 9 prosent av antall med tilskudd som ikke søker om videreføringstilskudd året etter. I 2002 stiger denne andelen til 18 prosent, for 2003 er den 14 prosent og for 2004 er den 16 prosent. Det kan være flere grunner til at søknad om videreføringstilskudd ikke blir sendt. For det første kan det være fordi det ikke lenger er aktuelt på grunn av at brukeren er død, har flyttet til en annen kommune eller at BPA er avviklet for brukeren av andre grunner. For det andre kan det være at søknad kunne vært sendt, men kommunen har ikke gjort det likevel. Her kommer RO sin "purrepraksis" inn i bildet. I hele forsøksperioden var det slik at RO purret kommuner som "skulle ha sendt" søknad om videreføringstilskudd. De ble purret flere ganger helt til de søkte eller avklarte grunnlaget for at de ikke søkte (RO 29.10.04). Fra og med 2000 ble denne "purrepraksisen"

lagt om, først ved at kommuner som ikke søkte ble purret per brev bare en gang (2000), deretter ble de ikke purret (2001) og fra og med 2002 ble søknader som kom inn etter søknadsfristen avslått (2002 og 2003). I 2004 kom det imidlertid inn så få søknader som fylte kriteriene for å få tilskudd at det ble gitt en ny søknadsfrist. Videre slo tidsavgrønsinga av tilskuddet inn i 2003 ved at brukere som hadde hatt videreføringstilskudd fra og med år 2000 ikke lenger fikk dette. Det er nærliggende å slutte at statens tilstrømming ved at det ikke lenger ble purret og søknadsfristen ble strengt overholdt, har medvirket til at andelen som ikke har søkt om videreføringstilskudd har økt kraftig fra 2002. Denne tilstrømminga kom i følge RO etter instruks fra Sosial- og helsedirektoratet. Det var motivert ut fra et ønske om administrativ innsparing, fordi det er ressurskrevende med det omfattende ”purrearbeidet”. Videre kan det også være motivert ut fra et ønske om å teste ut hvor viktig videreføringstilskuddet egentlig er for kommunene. Tanken her er at hvis mange kommuner ”glemmer” å søke om videreføringstilskudd innen tidsfristen, så er det ikke så viktig for kommunene å få dette tilskuddet. Dessuten kan det ses som en slags ansvarliggjøringsstrategi overfor kommunene, at kommunene sjøl har ansvaret for å passe på at de får de tilskudd som de har krav på.

Vi ser også at det helt fram til og med 2001 var slik at de som søkte om videreføringstilskudd fikk det innvilget (jf de to ”videreføringskolonnene” i tabell 2). I 2002 ble 91 prosent av søknadene innvilget, i 2003 67 prosent og i 2004 83 prosent. Viktige grunner til nedgangen i 2002 er antakelig at man sluttet å purre og at søknader som kom etter fristen ble avslått. For 2003 hadde en i tillegg antakelig effekten av at videreføringstilskuddet ble stoppet for de som hadde hatt det i tre år eller lenger. En del kommuner søkte om videreføringstilskudd dette året fordi de ikke kjente til denne omlegginga og søknadene ble derved avslått (RO 29.10.04).

Når det gjelder antall søknader om nye tilskudd ser vi at dette har en noe mer ujamn utvikling. Antallet synker fram til 1997, i 1998 var det en stor økning (60 % økning) og så holdt antallet seg høgt med en betydelig økning igjen i 2002 (22 % økning).

Hvis vi ser på andelen av søknadene om nye tilskudd som ble innvilget (jf tabell V5 i vedlegget) får vi et interessant bilde. Fram til og med 1996 var andelen veldig lav (14-19 %). Dette var noe av bakgrunnen for tilleggsbevilgningen som kom i 1996 og som i tabellen først kommer til uttrykk i 1997. Andelen for 1997 stiger da til 45 prosent og den holder seg på dette nivået også i 1998. I 1999 og 2000 er det kraftige økninger i bevilgningene til stimuleringsstilskudd og dette gir seg uttrykk i at andelen av nye søknader som blir innvilget stiger til 80 prosent i 1999 og 82 prosent i 2000. De to påfølgende åra er bevilgningen omtrent konstant og antallet som får videreføringstilskudd når sin topp i 2001 og ”spiser” derved opp en stor del av bevilgningen. Følgelig går andelen av de nye søknadene som får innvilget tilskudd ned igjen til 56 prosent i 2002. Andelen øker så igjen som følge av at tidsavgrønsinga av videreføringstilskuddet innføres i 2003 og det er også en liten økning i bevilgningene. I 2004 er andelen av nye søknader som innvilges oppe på 2000-nivået igjen med 83 prosent.

5.1.2 Statens tilskuddspraksis

Kriteriene for å gi tilskudd var omtrent de samme gjennom forsøksperioden (1994-99). Kommunene kunne søke om tilskudd for personer som var over 10 år og de kunne ha andre som var arbeidsledere for seg, for eksempel ektefelle eller foreldre. Særlig de første åra av forsøksperioden var det mange flere søknader enn de som kunne innvilges, det var altså stort avvik mellom bevilgningenes størrelse og etterspørselen. Derved var det et sterkt behov for å

benytte noen kriterier for prioritering mellom søkere som falt innfor målgruppa for tilskuddsordningen. De kriterier som ble benyttet var følgende (RO 29.10.04):

- Personer som var i ferd med å flytte ut fra institusjoner ble prioritert.
- Brukere som kunne være arbeidsledere sjøl ble prioritert.
- Brukere med omfattende hjelpebehov ble prioritert foran de med mindre hjelpebehov.
- Nye kommuner kunne bli prioritert framfor kommuner som hadde brukere fra før for å få ordningen utbredt til flere kommuner.

Fra og med år 2000, altså da ordningen ble lovfestet, ble målgruppekriteriet for tilskuddet innsnevret for nye søkere ved at det ble stilt krav om at brukerne skulle være over 18 år og utøve arbeidsledelsen sjøl. Dette har siden blitt konsekvent praktisert, med noen få unntak for 17 åringer som nærmet seg 18 år, og hvor det var ledd i en løsrivelsesprosess i forhold til foreldrene (RO 29.10.04). Det er SHD og senere Sosial- og helsedirektoratet (SHDir) som har instruert RO når det gjelder praktiseringen av kriteriene for tilskudd (RO 29.10.04)

Kriterier for rasjonering av tilskuddet utover denne innsnevringa av målgruppa som har blitt praktisert fra år 2000, er som tidligere nevnt (RO: Opplysninger per 04.11.04):

- Kommuner som ikke hadde søkt om videreføringstilskudd innen søknadsfristen ble minnet om dette per brev en gang (2000)
- Kommuner som ikke hadde søkt om videreføringstilskudd innen søknadsfristen ble ikke kontaktet om dette (2001)
- Søknader innkommet etter søknadsfrist ble avslått (både nye og videreføring) (2002)
- Tidsbegrensing på videreføringstilskuddet medførte at brukere med videreføringstilskudd fra 2000 og tidligere ikke fikk det lenger (2003)

For 2000 og 2001 var praksis slik at de søknader som var kommet innen fristen og var fullstendige ble prioritert først, mens de søknader som kom etter fristen og var fullstendige kom deretter. For 2002 og 2003 fikk alle som fylte målgruppekriteriet og som hadde fullstendige søknader innen fristen, innvilget søknadene. I 2004 sto det imidlertid igjen så mye midler etter ordinær søknadsfrist at det ble satt ny frist for søknader.

Målgruppa for tilskuddsordningen har altså blitt kraftig innskrenket ved lovfestingen av ordningen i 2000. Mens kravet om å være arbeidsleder sjøl var et prioriteringskriterium i forsøksperioden ble det etter lovfestingen et absolutt kriterium for innvilgelse av nye tilskudd. I retningslinjene overfor kommunene om målgruppa for BPA var det formulert som en hovedregel at brukerne skulle være over 18 år og arbeidsledere sjøl, men at det var mulig å fravike denne ut fra individuelle, skjønnsmessige vurderinger ("i særlige tilfeller"). Det var altså ikke så absolutte krav for å kunne få ordningen som for å få tilskudd. Derved ble det som tidligere påpekt, et visst avvik mellom retningslinjene overfor kommunene med hensyn til hvem som kunne få ordningen og hvem som var berettiget til å få tilskudd.

Det kan reises tvil om denne distinksjonen mellom målgruppa for ordningen og målgruppa for tilskudd, har blitt forstått fullt ut i kommunene. Antakelig er det mange som ikke har oppfattet denne forskjellen og derved tolket avslag på tilskudd som et policysignal i den forstand at de antar at avslaget betyr at søkeren ikke ligger innfor målgruppa for BPA. Dette kommer klart til uttrykk i en av "intervjukommunene" i kommuneundersøkelsen 2003. Sosialleder fortalte at kommunen hadde fått avslag på tilskudd for en søker i 2003. Han sier videre:

”Når vi fikk avslag på søknaden om støtte til den personen som vi hadde gitt et vedtak, så tok jeg dette som et signal om at det er ikke dette vi skal bruke BPA til. Jeg vil vel tro at RO behandler så mange søknader i året at de har en god følelse av hva det er som er BPA og hva som ikke er det, og som går inn under andre ordninger. Jeg har forstått det slik at kommunen får denne støtten hvis det går inn under ordningen”.

Sosialleder tolket altså dette som et signal om at slike tilfeller ikke var aktuelle for BPA, og avslag på statlig tilskudd ble oppfattet som et signal overfor kommunen mht. policy.

Sosiallederen hadde nemlig også forstått det slik at hvis brukerne oppfylte kriteriene for å komme inn under ordningen, så ville kommunen få tilskudd.

RO forteller at de både forklarte dette skillet på regionkonferanser i forbindelse med lovfesting av ordningen, sammen med representanter for SHD, og at de har brukt mye ressurser til veiledning overfor kommunene for å forklare at ”stimuleringstilskuddet er en ting og ordninga er en annen” (RO 29.10.04). Likevel er det ikke tvil om at statens så entydige tilskuddspraksis etter 2000 ikke kommuniseres klart i offentlige dokumenter og veiledninger til kommunene ved søknad. Videre kan det reises spørsmål om de kommuner som faktisk har oppfattet statens tilskuddspraksis også har tolket denne som gjeldende for ordningen som sådan. Det vil si at mange kan ha legitimert avslag på søknader med krav om at bruker skal kunne ivareta arbeidsledelsen sjøl.

Uansett er det ikke tvil om at dette markerte skillet som staten har operert med gjennom sin tilskuddspraksis etter år 2000 med et relativt entydig krav om at bruker skal være arbeidsleder sjøl og derved være over 18 år på den ene sida og at kommunene bør kunne innvilge ordningen også for andre som ikke tilfredsstiller krava til arbeidsledelse og alder, er kraftig underkommunisert. Det framgår ikke i noen offentlige dokumenter omkring ordningen at dette er tilfellet. Derved vil antakelig mange kommuner ikke ha oppfattet dette og derved satt likhetstegn mellom statens kriterier for tilskudd og kommunens egne kriterier med hensyn til innvilgelse av BPA.

5.1.3 Har målet med tidsavgrensing av videreføringstilskuddet blitt oppnådd?

I tabell 3 har jeg beregnet beløpene for hvert år som har gått til videreføringstilskudd ved å multiplisere antall videreføringstilskudd med kr. 50.000,- som er størrelsen på videreføringstilskuddet. Videre har jeg satt opp prosentandelen som dette utgjør av den totale bevilgningen til stimuleringstilskudd. På denne måten får vi en oversikt over hvor stor andel av bevilgningen til stimuleringstilskudd som ”spises opp” av videreføringstilskuddet for hvert år.

På grunn av tilleggsbevilgningen som kom på slutten av året i 1996, men som i praksis egentlig ble gjeldende for 1997 er det mest rimelig å slå sammen beløpene for disse to åra.

Tabell 3: Bevilgningen til stimuleringstilskudd, beregnet videreføringstilskudd, samt andel av bevilgningen som ble gitt i videreføringstilskudd (Alle beløp i millioner kroner)

År	Bevilgning	Videreføringstilskudd	
		Beløp	Prosent
1995	6,00	3,00	50
1996 og 1997	19,20	9,95	52
1998	20,00	9,00	45
1999	35,00	14,20	41
2000	45,00	23,10	51
2001	45,00	31,90	71
2002	45,60	29,50	65
2003	47,30	21,90	46
2004	48,95	23,40	48

Vi ser at andelen av bevilgningen som videreføringstilskuddet legger beslag på ligger på maksimalt 52 prosent i perioden til og med år 2000. I 2001 øker andelen til 71 prosent og den er på 65 prosent i 2002.

Det er ingen økning i bevilgningen i 2001 og det er relativt marginale økninger de påfølgende åra, i hvert fall sammenliknet med tidligere. Så lenge bevilgningen ikke øker vesentlig ville dette altså medføre at en stadig lavere andel av bevilgningen kunne benyttes til å innvilge nye søknader. Som nevnt var målet med tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet i 2003 å skape rom for å øke antallet nye brukere med tilskudd innenfor den økonomiske ramma. Vi ser da at videreføringstilskuddet dette året har sunket til under halvparten av bevilgningen igjen, og dette har fortsatt i 2004. Derved har en de to siste åra kunnet skape rom for innvilgelse av et økt antall nye søknader. Dette ser vi også av tabell 2 hvor antallet nye tilskudd som er innvilget er på 230 i 2003 og 276 i 2004 og det er det høyeste antallet siden ordningen startet.

Det er likevel ikke bare tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet som har bidratt til å skape større rom for innvilgelse av nye søknader. Som tidligere nevnt har også statens innstramming i praksis ved å avslå søknader som kommer etter fristen, antakelig virket inn til å begrense antallet videreføringstilskudd. Det er derfor grunn til å tro at det er kombinasjonen av tidsavgrensinga av tilskuddet og den konsekvente overholdelse av søknadsfristen som har gitt denne effekten.

5.2 Kommuner og brukere med og uten tilskudd

I tabell 4 gis en oversikt over antall BPA-mottakere og antall kommuner rapportert i KOSTRA (korrigert versjon, jf tabell V3 i vedlegget), samt antall brukere og kommuner som det er gitt tilskudd til for 2001-2003.

Tabell 4: Antall BPA-mottakere og kommuner rapportert i KOSTRA og antall brukere og kommuner som det er gitt tilskudd til (2001-2003)

	2001		2002		2003	
	Brukere	Kommuner	Brukere	Kommuner	Brukere	Kommuner
KOSTRA	857	273	1046	280	1175	293
Tilskudd	796	276	762	244	668	227
Avvik	+ 61	- 3	+ 284	+ 36	+ 507	+ 66

Vi ser at avviket mellom antall brukere med tilskudd og det totale antallet brukere som rapporteres i KOSTRA øker over tid. For 2003 skyldes en vesentlig del av dette at videreføringstilskuddet ble stoppet for "gamle" brukere. Det var 284 brukere som ikke fikk videreføringstilskudd lenger i 2003. Hvis dette legges på toppen av de som fikk tilskudd kommer vi opp i 952 brukere. Da blir differansen til KOSTRA-talla på 223 brukere.

Når det gjelder antall kommuner ser vi at det er færre som har rapportert enn antallet som har fått tilskudd i 2001. Dette skyldes at en del kommuner har fått tilskudd, men har rapportert null brukere. Det kan komme av at de enten ikke har startet opp ordningen det året (eller ikke i det hele tatt) eller at de har startet opp senere enn det tidspunktet de rapporterte, eller at de har rapportert feil. I 2003 var det 293 kommuner som rapporterte at de hadde brukere, og det tilsvarer 68 prosent av kommunene.

Hvis vi tar utgangspunkt i perioden 2000-2003, har jeg inndelt kommunene i følgende kategorier:

1. "Tilskuddskommuner" er her kommuner som har mottatt tilskudd for minst 1 bruker i perioden.
2. Kommuner som har satt i gang BPA uten tilskudd i perioden.
3. Kommuner som har rapportert null brukere i hele perioden eller som ikke har rapportert (og som heller ikke har mottatt tilskudd).

Tabell 5: Kommunene fordelt på tre kategorier, antall og prosent

Kategori	Kommuner	
	Antall	Prosent
Tilskuddskommuner	316	72,8
Startet BPA uten tilskudd	16	3,7
Ikke startet BPA	102	23,5
SUM	434	100,0

Det er altså nesten $\frac{3}{4}$ av kommunene som faktisk har mottatt tilskudd for en eller flere brukere i løpet av perioden 2000-2003. Blant de 118 kommuner som ikke mottok tilskudd i perioden er det bare 16 som hadde startet opp BPA. Tar vi for eksempel utgangspunkt i 2002 var det 9 av disse kommunene som hadde satt i gang BPA for 9 brukere, altså et gjennomsnitt på 1 bruker per kommune.

Når vi tar utgangspunkt i en så lang tidsperiode som fire år har om lag $\frac{3}{4}$ av kommunene mottatt tilskudd, og blant de som ikke har fått tilskudd er det en svært liten andel som har startet opp BPA. De aller fleste kommunene som ikke har mottatt tilskudd har altså ikke startet opp BPA i det hele tatt. Kan vi slutte av dette at tilskudd er en betingelse for å starte opp BPA? Ikke nødvendigvis, fordi en grunn til at kommuner ikke har startet opp med ordningen kan være at de ikke har aktuelle brukere, altså at det ikke har vært etterspørsel etter BPA i disse kommunene. Ser vi på kommunestørrelsen kan dette nok være tilfellet for mange av disse kommunene. Blant de 102 kommunene som ikke har startet opp har 75 kommuner under 3000 innbyggere, dvs. om lag $\frac{3}{4}$ av disse kommunene. De mindre kommunene er underrepresentert blant de kommuner som har mottatt tilskudd. Blant de 155 kommunene her i landet med under 3000 innbyggere er det 76 som har mottatt tilskudd i perioden, dvs. om lag halvparten, mot altså $\frac{3}{4}$ for kommunene totalt. Derved kan vi altså slutte at noe av grunnen til at kommuner som ikke har mottatt tilskudd ikke har startet opp BPA kan være at det er små

kommuner hvor det kanskje ikke har vært noen etterspørsel etter ordningen, men ”småkommuneforklaringen” er ikke tilstrekkelig. I tillegg er det i alt 11 av kommunene som ikke har startet opp BPA som har over 5000 innbyggere, blant disse igjen er det tre som har over 10.000 innbyggere. Det er altså noen svært få kommuner som opplagt er så store at det vil være etterspørsel etter ordningen, men hvor den ikke er satt i gang.

Hvis jeg skal forsøke å oppsummere så langt vil jeg si at det ikke er noen dekning for å mene at lovfestingen av ordningen har bidratt til at flere kommuner har startet opp BPA uten tilskudd. Vi ser at det er et svært liten andel av kommuner som ikke har mottatt tilskudd som faktisk har startet opp med ordningen. Samtidig er det slik at kommuner som har brukere som fyller kriteriene nå faktisk får tilskudd. Noe av forklaringen på at kommuner ikke har startet opp er at de er så små at de muligens ikke har hatt noen etterspørsel etter ordningen. Derved kan dette være grunnen til at de ikke har startet opp, og ikke at de ikke har fått tilskudd. Dette representerer imidlertid bare en del av forklaringen. Det er også noen få kommuner som etter størrelsen burde ha en etterspørsel, men som ikke har startet opp. I forhold til disse kommunene har altså ikke lovfestingen vært til noen hjelp.

5.3 Tilbøyeligheten til å sette i gang BPA

Neste spørsmål å nærme seg er om tilbøyeligheten til å sette i gang BPA for flere brukere også uten tilskudd er større i tilskuddskommunene enn i kommuner som ikke har fått tilskudd. Her har jeg to datasett som kan bidra til å belyse dette, for det første en sammenlikning av dataene fra kommuneundersøkelsene i 1996 og 2002, og for det andre oversiktene fra RO og KOSTRA.

Vi kan sammenlikne det gjennomsnittlige antallet BPA-brukere med og uten tilskudd i tilskuddskommunene for 1996 og 2002. Tallene for 1996 baserer seg på RO sin undersøkelse i 1997. Det var 107 kommuner og bydeler (10 bydeler) som var innvilget førstegangs stimuleringstilskudd i 1994, 1995, 1996 (unntatt ekstrainnvilgelse i desember 1996). Her var det 122 brukere med tilskudd, samt 37 brukere uten tilskudd (RO 1997 s. 3). Tallene for 2002 baserer seg på vår kommuneundersøkelse i 2003 for i alt 72 kommuner/bydeler som oppga å ha 181 brukere med tilskudd og 50 brukere uten tilskudd.

Tabell 6: Antall brukere med og uten tilskudd i et utvalg kommuner/bydeler i 1996 (N = 107) og i 2002 (N = 72), samt gjennomsnitt per kommune/bydel

	1996		2002	
	Antall	Gj.snittl. antall	Antall	Gj.snittl. antall
Antall brukere med tilskudd	122	1,1	181	2,5 ⁸
Antall brukere uten tilskudd	37	0,4	50	0,7
Totalt antall brukere	159	1,5	231	3,2

Kilder: RO (1997) og Kommuneundersøkelsen 2003

⁸ Det er en skjevhet i vårt utvalg av kommuner i kommuneundersøkelsen 2003 ved at kommuner som har startet opp BPA etter lovfestingen (”nye kommuner”) er overrepresentert i forhold til kommuner som startet opp BPA før lovfestingen (”forsøkskommuner”). De ”nye kommunene” har færre BPA-brukere enn ”forsøkskommunene”, derfor er det gjennomsnittlige antallet brukere med tilskudd noe underestimert i vårt utvalg i forhold til populasjonen. Hvis vi benytter RO sin oversikt for 2002 viser den et gjennomsnittstall på 2,8 brukere med tilskudd per kommune/bydel.

I tabellen er det for Oslo og Bergen sitt vedkommende bydelene som er enheter. Derfor blir det andre gjennomsnittstall her enn når en benytter kommuner som enheter. Vi ser at det gjennomsnittlige antallet BPA-brukere i kommuner/bydeler med tilskudd har blitt mer enn fordoblet fra 1996 til 2002.

Det gjennomsnittlige antallet brukere som man ikke har fått tilskudd for i "tilskuddskommunene" har også økt i perioden, det har vært nesten en fordobling fra 0,4 til 0,7 brukere per kommune/bydel. Denne økningen er altså noe lavere enn for brukere med tilskudd.

Det er imidlertid ikke alle tilskuddskommunene som har satt i gang BPA for brukere uten tilskudd. Det var 29 av 72 kommuner/bydeler som oppga at de hadde gjort det i 2002, dvs. 40 prosent av kommunene. Det var 50 prosent av forsøkskommunene og 27 prosent av de nye kommunene som hadde startet opp BPA for brukere uten tilskudd. Dette viser altså at tilbøyeligheten til å starte opp BPA også for brukere uten tilskudd øker over tid.

Tabell 7: Det gjennomsnittlige antallet brukere etter kommunetype (2002)

Kommunetype	Med tilskudd	Uten tilskudd	Totalt
Forsøkskommuner	3,0	1,0	4,0
Nye kommuner	1,8	0,3	2,1

Kilde: Kommuneundersøkelsen 2003

Vi ser at forsøkskommunene i gjennomsnitt har nesten dobbelt så mange brukere som de nye kommunene, de har også en større andel av brukere uten tilskudd. Når det gjelder kommunestørrelse er det ikke så store forskjeller mellom de små og mellomstore kommunene, mens de store kommunene skiller seg ut med over dobbelt så mange brukere i gjennomsnitt som de mindre kommunene. Både erfaring med BPA over tid og kommunestørrelse synes altså å virke inn på antallet brukere.

Det er også indikasjoner på at jo flere brukere med tilskudd kommunene har, desto flere brukere uten tilskudd har de relativt sett i tillegg. Det vil si at kommuner med mange brukere med tilskudd har relativt flere brukere uten tilskudd, enn kommuner med færre brukere med tilskudd. Tilbøyeligheten til å sett i gang BPA også for brukere uten statstilskudd synes altså å være større i kommuner med mange brukere med tilskudd enn i kommuner med færre.

Kan en analyse av data fra KOSTRA-rapporteringa og oversiktene over tilskudd fra RO bidra til å bekrefte dette bildet? Til forskjell fra tidligere vil det her ikke være mulig å benytte hele perioden 2000-2003. Vi må i stedet se på hvert år. Det vil heller ikke gi noen mening å benytte 2003 fordi mange tilskuddskommuner har fått stoppet tilskuddet for "gamle" brukere dette året. Jeg har derfor tatt utgangspunkt i 2002. Med "tilskuddskommuner" i denne sammenhengen mener jeg de kommuner som faktisk fikk tilskudd i 2002.

Tabell 8: Antall kommuner fordelt på to kategorier og antall brukere og gjennomsnittlig antall brukere per kommune i parentes. År 2002.

Kategori	Antall kommuner	Antall brukere		
		Med tilskudd	Uten tilskudd	Totalt
Tilskudd i 2002	245	761 (3,11)	186 (0,76)	947 (3,87)
Ikke tilskudd i 2002	189		99 (0,52)	99 (0,52)
SUM	434	761	285	1046

Vi ser at de kommuner som fikk tilskudd i 2002 også hadde gjennomsnittlig 0,76 brukere uten tilskudd mot 0,52 i de kommunene som ikke fikk tilskudd dette året. Blant de 189 kommunene som ikke fikk tilskudd var det 49 som faktisk hadde brukere, dvs. 26 prosent. Blant de 245 kommunene som fikk tilskudd i 2002 var det 82 som hadde flere brukere enn de som de hadde fått tilskudd for, dvs. 33,5 prosent. Tilbøyeligheten til å sette i gang BPA også for brukere uten tilskudd er altså noe høyere blant de kommunene som fikk tilskudd enn tilbøyeligheten til å sette i gang BPA for brukere i det hele tatt blant de kommunene som ikke fikk tilskudd.

Dette styrker indikasjonene om at kommuner som mottar tilskudd har en sterkere tilbøyelighet til å sette i gang BPA for flere brukere også uten tilskudd enn kommuner som ikke mottar tilskudd. Samtidig skal vi altså være klar over at det er så mange kommuner som har mottatt tilskudd at det kan være grunn til å anta at en del av de kommunene som ikke mottar tilskudd heller ikke har noen etterspørsel etter ordningen i kommunen. Dette fordi det er en klar overvekt av små kommuner blant disse.

Likevel kan vi slå fast at stimuleringsstilskuddet har stimulert kommuner til å sette i gang ordningen og at det virker å være slik at kommuner som mottar tilskudd er mer tilbøyelig til å sette i gang BPA også for brukere uten tilskudd. Derved synes altså stimuleringsstilskuddet å ha bidratt til at kommuner har kommet i gang med ordningen og at mange av disse også har satt den i gang for flere brukere utover de som har fått tilskudd.

5.4 Kommunenes motivasjon for å starte opp

En tilnærming til spørsmålet om stimuleringsstilskuddets betydning for oppstart av BPA er å undersøke hva slags motivasjon kommunene har hatt for å søke om stimuleringsstilskudd for brukere. I hvilken grad har oppstarten vært motivert av at kommunene har fått stimuleringsstilskudd? Guldvik (1998) skiller mellom tre mulige grunner: pragmatiske, prinsipielle/ideologiske og økonomiske. Pragmatiske grunner kan være at kommunene ønsker å tilby BPA til bestemte brukere og dette kan komme etter ønske eller press fra aktuelle brukere. Et mer prinsipielt grunnlag kan være at kommunene ser verdien av å prøve ut et nytt omsorgspolitisk tiltak. En økonomiske motivasjon kan være at kommunene ønsker å få tilført statlige midler.

I RO-undersøkelsen fra 1997 ble kommunale respondenter spurt om grunnene til at kommunen søkte om stimuleringsstilskudd.

Tabell 9: Hvorfor kommunen søkte om stimuleringsstilskudd (prosent)

Kommunen søkte fordi	Svært viktig/viktig
Brukeren ønsket større mulighet til å påvirke eget liv	94
Brukeren ønsket et mer fleksibelt tilbud	90
Kommunen kunne få stimuleringsstilskudd	83
Kommunen ønsket å utvikle omsorgstjenesten	75
Brukeren ønsket mer fleksibelt tilbud utenfor bolig	65
Brukeren var misfornøyd med ordinært kommunalt tilbud	45
Kommunen var misfornøyd med tilbudet til brukeren	45

Kilde: Guldvik (1998, s. 31).

De fleste oppga at de søkte ut fra brukerønsker. Likevel ser vi også at 83 prosent av kommunene svarte at mulighetene for å få statlige midler var en viktig grunn til å søke. Videre var det $\frac{3}{4}$ som hevdet at de ønsket å utvikle omsorgstjenesten. Nesten halvparten av kommunene oppga at brukeren var misfornøyd med det kommunale tilbudet, og en like stor andel svarte at kommunene var misfornøyd med tilbudet til brukeren. Her har 29 av kommunene krysset av for begge. Dette betyr at nesten $\frac{1}{3}$ av kommunene oppfattet kvaliteten på tjenestetilbudet til bruker som så dårlig at det var en viktig årsak til å søke om tilskudd til å starte opp med BPA.

I tre av de fire kommunene/bydelene som jeg gjorde intervjuer i 2003 kommer det også fram et noe sammensatt bilde. I den ene kommunen synes det å ha vært en noe "tilfeldig" oppstart hvor muligheten for å få stimuleringstilskudd var viktig. I en annen synes bakgrunnen for oppstarten å være en kombinasjon av brukere som var misfornøyd med det tilbudet som kommunen ga og som derfor ble oppfattet som noe brysomme for kommunen, og at det var mulig å få statlig tilskudd til å sette i gang BPA. Her var kommunen også litt skeptisk til ordningen i starten. I den tredje kommunen hadde de hatt to søknader om tilskudd på 1990-tallet som begge ble avslått og BPA hadde da ikke blitt startet opp for disse brukerne. Ordningen ble derfor først startet opp i 2002. I denne kommunen var det nok ulik motivasjon blant de kommunale informantene. Muligheten for å få statlig tilskudd var sentralt for etatssjefen, mens aktører lenger ned i hierarkiet hadde mer ideelle motiver i den forstand at de så ordningen som noe som kunne fungere bra for enkelte brukere.

Ulike aktører i kommunene kan ha forskjellig interesser og motiver. Det er antakelig mest rimelig å konkludere med at det kan være en kombinasjon av at ulike aktører har forskjellige motiver som har skapt en felles enighet om å etablere BPA. Dette er en mer fornuftig tilnærming enn å lete etter en felles drivkraft i de enkelte kommunene. Muligheten for å få statlig tilskudd har antakelig vært viktig som drivkraft i mange av kommunene og mest viktig for de aktører som har et budsjettansvar. Dette kan ha gått sammen med en mer pragmatisk og/eller prinsipiell motivasjon hos andre kommunale aktører. Med en slik fortolkning kan stimuleringstilskuddet ha fungert etter hensikten.

Er det derimot slik at kommuner søker om stimuleringstilskudd for å starte opp BPA av rent økonomiske grunner for å få dekket eksisterende tjenestetilbud av statlige midler, må det sies å være en bieffekt av tilskuddet. Det vil også være tilfellet hvis hjelpetilbudet bestemmes av tilskuddets størrelse og ikke brukernes hjelpebehov. Jeg kommer tilbake til en drøfting av dette under delen om mulige bieffekter.

5.5 Tilskuddets betydning i forhold til de andre virkemidlene

Her vil det være en drøfting av tilskuddets betydning for oppstart av BPA i forhold til de andre virkemidlene som informasjon og lovfesting.

Det synes å være liten tvil om at stimuleringstilskuddet har hatt en vesentlig betydning for oppstarten og utbredelsen av BPA-ordningen i forsøksperioden.

I kommuneundersøkelsen 2003 var det 31 av de 72 kommunene/bydelene som oppga at de hadde fått avslag på statlig stimuleringstilskudd, dvs. 43 prosent av kommunene. Halvparten av disse kommunene startet likevel opp BPA som planlagt, mens den andre halvparten startet ikke opp (Vi har ikke noen nærmere informasjon om tidspunktene for avslagene eller om hva

slags alternativt tilbud som de som fikk avslag ble tilbudt). Dette kan indikere at for mange kommuner var innvilgelse av tilskudd en forutsetning for at de startet opp med ordningen.

Et viktig spørsmål er imidlertid hva som har skjedd etter at ordningen ble lovfestet. Hvor mye betyr tilskuddet nå for oppstart av ordningen i forhold til at kommunene faktisk har en lovfestet plikt til å tilby ordningen i sitt tjenesterepertoar?

Det er ikke tvil om at lovfesting av ordningen kombinert med klageretten har styrket brukernes muligheter til å få BPA sammenliknet med forsøksperioden. Kommunene vil ikke så lett kunne avvise brukere som søker om ordningen. Begrunnelsene for avslag må være slik at de tåler en eventuell "overprøving" av fylkesmannen som klageinstans.

Likevel har vi sett at det er en svært liten andel av de kommunene som ikke har fått tilskudd som har startet opp med ordningen. Dette indikerer at lovfesting ikke har vært et tilstrekkelig virkemiddel, men at tilskuddsordningen har hatt avgjørende betydning. Samtidig har det de siste åra vært tilstrekkelig med bevilgninger til stimuleringsstilskuddet til at alle som fyller kriteriene faktisk har fått tilskudd. Svært mange av de kommunene som ikke har startet opp med ordningen er små og det kan derfor tenkes at det ikke har vært noen etterspørsel etter ordningen i en del av disse kommunene. Manglende etterspørsel kan altså være grunnen og ikke at lovfesting ikke har betydd noe. Imidlertid er det også noen få kommuner som ikke har etablert ordningen, men som opplagt burde være store nok til at det er en etterspørsel. I disse tilfellene synes altså lovfesting å ha vært av liten betydning.

Derved kan det åpenbart diskuteres om lovfesting er et tilstrekkelig virkemiddel til å sikre at brukere som med rimelighet faller innfor målgruppa for ordningen, faktisk får den. Representantene for ULOBA er av den klare oppfatningen at dagens lovfesting ikke er tilstrekkelig:

"Den lovfesting vi har er for svak til å sikre at kommunene virkelig tar dette i bruk. Derfor er stimuleringsstilskuddet bedre enn ingenting, og det er bedre enn rammefinansiering (...) Motoren i kommune-Norge for å dra i gang nye ordninger blir antakeligvis borte dersom stimuleringsstilskuddet forsvinner og ikke erstattes av noe som er minst like attraktivt." (ULOBA 14.06.04).

Vi har også sett at flertallet på Stortinget åpenbart har vurdert at lovfesting ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for at kommunene skal sette i gang ordningen, men at det må benyttes økonomiske insentiver i tillegg.

6 Ulike sider ved ordningen for BPA-brukere med tilskudd

Her gjelder det de brukerne som får BPA med tilskudd. En viktig funksjon som stimuleringsstilskuddet er ment å skulle fylle er å kompensere for kommunale merutgifter ved å oppfylle brukerstyringen. Dette dreier seg om opplæring og veiledning av brukere for å kunne øke kompetansen til å utøve arbeidslederfunksjonen. Videre en opplæring og veiledning av assistenter i forhold til blant annet kjennskap til ordningen og dens spesielle utforming. Samt dekning av utgifter i forbindelse med utlysning etter assistenter, ansettelsesprosedyrer mv.

Først skal jeg presentere hva kommunene oppgir å benytte tilskuddet til. Deretter følger en presentasjon av data og en foreløpig drøfting av opplæring og veiledning i forhold til arbeidsledere og assistenter. Videre kommer det en presentasjon av data om brukerinnflytelse og arbeidsledelse. Som nevnt i kapittel 4 var det kjent i forkant av lovfestingen at svært mange kommuner og brukere hadde oppgitt at hjelpetilbudet hadde blitt utvidet ved igangsettinga av BPA. Her følger videre en dokumentasjon av dette. Dernest presenteres data omkring utfordringer framover sett fra kommunenes side og om brukerne har opplevd usikkerhet omkring ordningen framover. Til slutt drøftes tilskuddets betydning i forhold til de andre virkemidlene som er benyttet fra statens side i forbindelse med ordningen.

6.1 Hva kommunene bruker tilskuddet til

I kommuneundersøkelsen 2003 ble respondentene bedt om å krysse av på fire alternativer mht hva stimuleringsstilskuddet ble brukt til. Det var mulig å krysse av for flere alternativer.

Tabell 10: Bruk av stimuleringsstilskudd (flere svar fra hver kommune) N = 72

	Antall	Prosent
Opplæring og veiledning av arbeidsleder/assistenter	65	90
Dekning av merutgifter ved administrasjon	34	47
Dekning av lønnsutgifter til assistentene	56	78
Annet	6	8

Kilde: Kommuneundersøkelsen 2003

Vi ser at 90 prosent av kommunene oppgir at de har benyttet tilskuddet til opplæring og veiledning av arbeidsleder/assistenter. Her ligger det obligatoriske grunnkurset som arbeidslederne må delta på for å få tilskuddet. For øvrig sier det ikke noe om hvor mye kommunene har benyttet til dette formålet. Jeg kommer nærmere tilbake til opplæring og veiledning senere.

Det er videre 78 prosent som oppgir at de har benyttet stimuleringsstilskuddet til dekning av lønnsutgifter til assistentene. Til sammenlikning svarte 81 prosent av kommunene at de hadde benyttet tilskuddet til å delfinansiere ordningen i RO sin kommuneundersøkelse fra 1996 (RO 1997). Denne andelen har altså holdt seg stabil over tid.

Det er signifikante forskjeller mellom kommunetypene når det gjelder bruk av tilskuddet til dekning av lønnsutgifter. Hele 96 prosent av de nye kommunene oppgir å ha brukt tilskuddet

til å dekke lønnsutgifter, mot 71 prosent av forsøkskommunene. Dette kan ha noe sammenheng med at de nye kommunene har mottatt nytt tilskudd (som er kr. 100.000,- første året), mens forsøkskommunene har videreføringstilskudd som er bare halvparten.

Det er også forskjeller etter kommunestørrelse. 82 prosent av de små kommunene oppgir at stimuleringsstilskuddet er brukt til å dekke lønnsutgifter til assistentene, det samme gjør alle de mellomstore kommunene, mens bare 47 prosent av de store kommunene svarer dette. Stimuleringsstilskuddet utgjør en liten del av de kommunale budsjettene i de store kommunene, og dermed blir antakelig ikke koblingen mellom tilskudd og lønn avgjørende for BPA-ordningen.

Bare 47 prosent svarer at de har brukt tilskuddet til dekning av merutgifter ved administrasjon. Her er det signifikante forskjeller mellom kommunene etter antall brukere. Det er 73 prosent av kommunene med mange brukere som har krysset av på dette, mot 44 prosent av kommunene med 2-3 brukere og 27 prosent av kommuner med 1 bruker. Her synes det altså å være en klar administrativ merbelastning med økende antall brukere. Har en kommune mange brukere vil det kreve mer administrasjon fra kommunens side enn om man har få brukere. Et annet forhold som kan virke inn her er at det for en del småkommuner med få brukere antakelig i stor grad har skjedd en uformell rekruttering av assistenter gjennom personlige nettverk og følgelig har det ikke vært utgifter til annonsering etter assistenter og ansettelsesprosessen kan ha krevd minimalt med administrative ressurser.

De fleste respondentene har krysset av for flere av svaralternativene. Det er bare 7 respondenter som har krysset av for bare ett. Det er 38 respondenter (53 %) som har krysset av for to svaralternativer, og den mest vanlige kombinasjonen her er ”opplæring/veiledning og lønnsutgifter til assistentene” (29, dvs. 40 %). Videre er det 20 respondenter (28 %) som har krysset av for de tre oppgitte svaralternativene. Det er altså kombinasjoner som er det mest vanlige.

Oppsummert kan vi altså si at kommunene benytter tilskuddet til opplæring og veiledning av arbeidsleder/assistenter som forutsatt. Jeg skal imidlertid se nærmere på spørsmålet om omfanget av dette senere. Videre viser det seg at om lag 8 av 10 kommuner oppgir at de også benytter tilskuddet til dekning av lønnsutgifter for assistentene. Det er ikke i strid med intensjonene hvis kommuner etter at nødvendige administrative merutgifter og utgifter til opplæring og veiledning er dekket, også har rom for å benytte noe av tilskuddet til lønnsutgifter. Hvis tilskuddet imidlertid har innflytelse på omfanget av hjelpetilbudet på ulike måter vil det være en bieffekt. Dette kommer jeg nærmere tilbake til.

6.2 Opplæring og veiledning

Opplæringen består av et obligatorisk opplæringskurs i arbeidsledelse som arbeidslederne forplikter seg til å delta på når man får tilskudd. Dette kurset har RO ansvar for å arrangere. Utover dette er det arbeidsgiver som har ansvaret for opplæring og veiledning i forhold til arbeidslederne, og det er arbeidslederne og arbeidsgiver som har ansvaret for dette overfor assistentene.

6.2.1 Grunnkurset i arbeidsledelse

Grunnkurset i arbeidsledelse er obligatorisk for arbeidslederne å delta på når man får tilskudd. En assistent eller medhjelper er som regel med på kurset, det trenger imidlertid ikke å være den assistenten som blir ansatt. I en del tilfeller er det også med en representant for kommunen, men dette er ikke noe krav.

Vi har lite data om hvordan grunnkurset fungerer. I kommuneundersøkelsen fra 1996/1997 ble de kommunale respondentene spurt om betydningen av kurset (Guldvik 1998). Utbyttet av kurset ble ansett som spesielt viktig for å få forståelse av hva ordningen innebærer; for å treffe andre brukere, assistenter og representanter fra andre kommuner; og for å treffe forelesere som sjøl kjenner ordningen. Videre var det 88 prosent som mente at slik opplæring var viktig for igangsetting av ordningen for nye brukere (Guldvik 1998).

RO framhever i sin evalueringsrapport at kurset er sentralt av følgende grunner: Arena for å gi felles og nødvendig informasjon til alle "aktører", opplæring i arbeidslederrollen, detaljplanlegging/konkret forberedelse (RO 1997 s. 16).

Grunnkurset synes i hovedsak å nå arbeidslederne og i liten grad assistentene. I assistentundersøkelsen fra 2000 er det bare 11 prosent av assistentene som oppgir at de har deltatt på kurs i regi av RO (Guldvik 2001). I rapporten nevnes to mulige forklaringer på dette. For det første at det er bare en assistent fra hver bruker som kan delta. For det andre at det er stor gjennomtrekk av assistenter og hvis et fåtall av assistentene har vært med fra starten har de heller ikke deltatt på grunnkurset. I tillegg er en viktig forklaring at assistentene ofte ikke er ansatt enda når arbeidslederen deltar på kurset, derfor har arbeidslederne gjerne med seg en annen medhjelper på kurset enn den som blir ansatt som assistent (RO 29.10.04).

I "intervjukommunene" er det noe varierende vurderinger av grunnkurset. I den minste kommunen har representantene fra kommunen og brukerne forskjellig oppfatning av kursets nytteverdi. Pleie- og omsorgslederen som deltok synes kurset var dårlig og at det ikke svarte til utgiftene ved å delta. Ektefellen til en bruker var med på kurset, og hun synes at de fikk mange tips og at kursholderne var flinke til å forklare, og en annen bruker synes det var positivt. I en annen kommune framhever saksbehandler at det var nyttig å treffe folk fra andre kommuner og diskutere felles utfordringer. I bydelen legger saksbehandleren vekt på at det er den daglige oppfølging og veiledning som er viktigst:

"Det vi ser er nødvendig for å få dette til å gå er den daglige oppfølginga. Den direkte veiledningen i hverdagen. Den er mer nødvendig enn disse hovedkursene. De mest ressurssterke som gjerne har noe personalerfaring fra før, de tar veldig til seg disse kursene. Så lenge vi får stimuleringstilskudd må vi ha folk på disse kursene. I de overveiende antall tilfeller er det ikke slik. De putter papirene ned i en skuff og så er det den direkte daglige veiledningen som gjelder".

ULOBA har vært med helt fra starten av forsøket som kursholdere sammen med RO. I intervjuet med representanter for ULOBA framhever de at dette kun er et introduksjonskurs i ordningen:

"Kurset er imidlertid et slags introduksjonskurs som sier noe om hva ordningen er, intensjonene med ordningen og som sier noe om at som arbeidsleder må man kunne litt om det og det, men så slutter det jo der. Det er når man kommer hjem at man skal begynne opplæringen i arbeidslederrollen" (ULOBA 14.06.04).

Problemet er imidlertid slik ULOBA-representantene ser det at mange kommuner oppfatter kurset som et arbeidslederkurs som gir tilstrekkelig grunnleggende opplæring i arbeidslederrollen og at de derfor ikke gir noen opplæring i egen regi utover dette.

RO betrakter også grunnkurset først og fremst som et introduksjonskurs til ordningen og hvor det forutsettes videre opplæring i arbeidsledelse etterpå (RO 29.10.04).

6.2.2 Opplæring og veiledning av arbeidslederne forøvrig

Vi har lite data når det gjelder omfanget av opplæring og veiledning, mens vi har noe mer når det gjelder tilfredshet.

I kommuneundersøkelsen 1996/1997 oppgir ¾ av kommunene at de gir en eller annen form for veiledning overfor arbeidslederne (Guldvik 1998). I brukerundersøkelsen 2002 oppgir om lag tre av fem brukere at de har fått opplæring i ulike temaer som etikk/taushetsplikt, lederoppgaver, relasjonelle forhold, administrative oppgaver, samt veiledning i utøvelse av arbeidslederrollen. Om lag 1/3 oppgir at de ikke har fått noen opplæring i forhold til disse temaene (Guldvik 2003 s. 51).

Kommuneundersøkelsen 2003 har spørsmål om kommunenes vurderinger av opplæring og veiledning overfor henholdsvis arbeidslederne og assistentene. Disse spørsmålene skiller også mellom ulike arbeidsgivermodeller. Her holder vi oss imidlertid til kommunen som arbeidsgiver, fordi det er kommunenes innsats som er viktig i denne sammenhengen.

Opplæringen av arbeidslederne vurderes som tilfredsstillende i 87 prosent av kommunene, mens bare 8 prosent mener at den er lite tilfredsstillende (Kommuneundersøkelsen 2003). I brukerundersøkelsen 2002 oppgir 50 prosent av brukerne at de er tilfreds med arbeidsgivers opplæring av arbeidsleder, mens 33 prosent er lite tilfreds (Guldvik 2003). Vi ser altså at kommunene har en mye mer positiv vurdering av opplæringen enn brukerne har.

Når det gjelder veiledning er det 74 prosent av kommunene som vurderer den som tilfredsstillende når kommunen er arbeidsgiver, mens det er 13 prosent som vurderer den som lite tilfredsstillende (Kommuneundersøkelsen 2003). I brukerundersøkelsen fra 1996 svarer 49 prosent av brukerne at de er tilfreds med veiledningen, mens 41 prosent er lite tilfreds (Guldvik 1997 s. 57). Det er imidlertid viktig å merke seg her at tilfredsheten varierer mellom brukergrupper⁹. Blant "storbrukerne" var 70 prosent tilfreds, "gjennomsnittsbrukerne" 51 prosent og "småbrukerne" 32. I brukerundersøkelsen 2002 oppgir 46 prosent at de er tilfreds med arbeidsgivers veiledning dersom det oppstår problemer, mens 25 prosent er lite tilfreds. (Guldvik 2003 s. 52).

Sjøl om det er et mindretall av brukerne som mener at de ikke får noe særlig opplæring i sentrale tema knyttet til ordningen, er det likevel en betydelig andel. Når det gjelder opplæringen av arbeidslederne vurderer kommunene gjennomgående denne som tilfredsstillende, mens om lag 1/3 av brukerne mener at den er lite tilfredsstillende. For veiledning er det en noe lavere tilfredshet blant kommunene enn med opplæringen, mens her er det en noe lavere andel av brukerne som er lite tilfreds.

⁹ Brukerne er her inndelt etter omfang av brukerstyrt personlig assistanse. "Småbrukere" har 1-15 timer per uke, "gjennomsnittsbrukere" har 16-38 timer per uke, og "storbrukerne" har over 38 timer per uke (jf Guldvik 2003).

6.2.3 Opplæring og veiledning av assistentene

Vi har også her lite data når det gjelder omfanget av opplæring og veiledning, mens vi har noe mer når det gjelder tilfredshet.

I kommuneundersøkelsen 1996/1997 oppgir ¾ av kommunene at de gir en eller annen form for veiledning overfor assistentene, mens 19 prosent oppgir at de ikke har noen veiledning eller oppfølging (Guldvik 1998 s. 58).

I assistentundersøkelsen 2000 oppgir 58 prosent av assistentene at de har veiledning fra andre enn brukeren ved behov eller av og til, mens 40 prosent svarer at de ikke har tilgang til veiledning. 15 prosent oppgir at de ikke har tilgang til verken opplæring eller veiledning (Guldvik 2001).

Når det gjelder tilfredshet med opplæringen av assistentene har vi noe datamateriale fra assistentene sjøl (2000), fra kommunene (2003) og fra brukerne (2002). Blant assistentene er det 66 prosent som er tilfreds med opplæringen, mens 28 prosent er lite tilfreds. Det er 33 prosent av assistentene med kommunen som arbeidsgiver som er lite tilfreds (Guldvik 2001). Blant kommunene er det 79 prosent som vurderer opplæringen som tilfredsstillende når kommunen er arbeidsgiver, mens bare 13 prosent mener den er lite tilfredsstillende (Kommuneundersøkelsen 2003). I brukerundersøkelsen 2002 oppgir 42 prosent av brukerne at de er tilfreds med arbeidsgivers opplæring av assistentene, mens 36 prosent er lite tilfreds. (Guldvik 2003 s. 52). Vi ser altså at kommunene er mest tilfreds, mens brukerne er minst tilfreds og assistentene står i mellom. Tar vi utgangspunkt i assistentenes og brukernes vurderinger er det om lag 1/3 som er lite tilfreds med opplæringen av assistentene fra kommunenes side.

Når det gjelder veiledning overfor assistentene er 53 prosent av assistentene tilfreds med denne, mens 36 prosent er lite tilfreds. Her ligger også de kommunalt ansatte assistentene høyere, hvor 41 prosent er lite tilfreds (Guldvik 2001). Blant kommunene er det 67 prosent som vurderer veiledningen som tilfredsstillende når kommunen er arbeidsgiver, mens 18 prosent mener den er lite tilfredsstillende (Kommuneundersøkelsen 2003). For brukerne har vi her bare materiale fra brukerundersøkelsen i 1996. Her er 37 prosent tilfreds med kommunens veiledning overfor assistentene, mens 36 prosent er lite tilfreds (Guldvik 1997 s. 57). Her varierer også tilfredsheten mellom brukergrupper. Blant "storbrukerne" er 58 prosent tilfreds, "gjennomsnittsbrukerne" 41 prosent og "småbrukerne" 26. Andelen blant brukerne som ikke hadde svart eller svart "vet ikke" er stor på dette spørsmålet (26 %). Vi ser også her at kommunene er mest tilfreds, men de er likevel mindre tilfredse med veiledningen enn med opplæringen. Tar vi også her utgangspunkt i assistentenes og brukernes vurderinger er det noe over 1/3 som er lite tilfreds med veiledningen overfor assistentene fra kommunenes side.

6.2.4 Ulike vurderinger mellom kommunene og brukere/assistenter?

Vi har sett at de kommunale respondentene gjennomgående vurderer opplæring og veiledning overfor både brukere og assistenter som mer positivt enn de som mottar den. Dette kan skyldes ståsted, at kommunale respondenter faktisk har en mer positiv vurdering enn arbeidsledere og assistenter. Men det kan også skyldes at de kommunale respondentene har svart mer positivt på spørreskjemaet enn de egentlig har grunnlag for. Et eksempel på dette er fra en av "intervjukommunene" hvor den samme respondenten som hadde krysset av på at opplæringen og veiledningen overfor assistentene var tilfredsstillende, i intervjuet svarer at

manglende opplæring og veiledning i kommunal regi er ”det som har vært vår svarte samvittighet”. I intervjuene fra 1997 oppgir også informantene i de fleste kommunene at veiledning og oppfølging av brukere og assistenter var noe de hadde forsømt. Det er altså grunn til å anta at det er et avvik mellom hva kommunale respondenter oppgir i spørreskjemaundersøkelser her og hva de svarer når de blir intervjuet. De synes å ha en mer positiv vurdering av opplæring og veiledning i spørreundersøkelser enn når de blir intervjuet om temaet.

6.2.5 Erfaringene fra ”intervjukommunene”

I ”intervjukommunene” 2003 har opplæring i all hovedsak innskrenket seg til deltakelse på grunnkurset. I den minste kommunen har hjemmesjukepleien drevet noe opplæring og veiledning overfor én assistent. I den andre kommunen ble det pekt på at assistentene har en tendens til å bli glemt i forhold til kurs og opplæring i kommunal regi. Det eneste unntaket er hjemmesjukepleien som har husket på assistentene i forbindelse med noen kurs. Videre blir det en kort medarbeidersamtale mellom assistentene og pleie- og omsorgsleder når de kommer for å levere timelistene. Det foreligger planer om noen konkrete opplæringstiltak både for arbeidslederne og assistentene, men dette har foreløpig ikke blitt noe av. En grunn til dette som personalsjefen nevner er at når ordningen fungerer så bra har ikke opplæring og veiledning blitt tatt opp. I den tredje kommunen har det vært behov for nærmest kontinuerlig oppfølging og veiledning overfor både bruker og assistent i to tilfeller hvor arbeidsledelsen ikke har fungert tilfredsstillende. I bydelen er saksbehandler veldig opptatt av en systematisk opplæring og veiledning av både arbeidslederne og assistentene. Han mener at den daglige veiledningen i hverdagen er viktig i forhold til mange av arbeidslederne. Bydelen har laget en perm som skal stå framme hos arbeidslederne med de viktigste informasjonene samlet. Videre planlegges det mindre kurs og øvrige opplæringstiltak og treffpunkter, samt etablering av et assistentforum.

Erfaringene fra to av kommunene tilsier at der arbeidsledelsen fungerer tilfredsstillende trengs det mindre oppfølging og veiledning enn der arbeidsledelsen fungerer dårligere. Dette var også erfaringene fra bydelen, men der mente man også at det var få av arbeidslederne som fylte denne rollen tilfredsstillende og at det derfor overfor mange var betydelig behov for oppfølging og veiledning. Likevel kan opplærings- og veiledningsbehovet undervurderes og ”glemmes” der arbeidsledelsen og forholdet mellom arbeidsleder og assistenter fungerer bra.

6.2.6 Oppsummerende drøfting

Når det gjelder opplæring for brukere med kommunen som arbeidsgiver, er det viktigste tiltaket grunnkursene i RO sin regi. Mye tyder på at disse kursene vurderes som nyttige, men det er ikke tilstrekkelig opplæring av brukerne i arbeidsledelse. Grunnkurset har karakter av å være en introduksjon til ordningen. Det er behov for oppfølging og veiledning over tid, og for enkelte også mer kontinuerlig. Vi har også sett at det er relativt få av assistentene som deltar på grunnkurset. Antakelig er det varierende mellom kommuner hvor mye ressurser som benyttes til oppfølging og veiledning utover dette minste felles kurset. Dette kan avspeile at behovene for oppfølging og veiledning varierer. Samtidig synes det på grunnlag av undersøkelsene overfor brukerne og assistentene, samt intervjudata i kommunene å være et klart forbedringspotensiale i mange kommuner når det gjelder opplæring og veiledning fra kommunenes side. Statstilskuddet skal nettopp dekke slike utgifter.

På denne bakgrunnen kan det reises kritiske spørsmål til hvordan tilskuddsordningen fungerer. Kan det tenkes at grunnkurset som alle arbeidslederne må være med på, blir ei slags sovepute for kommunene i forhold til opplæring? Altså at når kommunen har brukt av tilskuddet til BPA til å delta på kurs så har man oppfylt opplæringsforpliktelsene? Både representanter for ULOBA og RO har inntrykk av at mange kommuner oppfatter dette kurset som opplæring i arbeidsledelse og at de derved ikke følger opp med opplæring i egen regi. RO mener derfor at de bør bli tydeligere på kurset når det gjelder hva kurset er og hva som forventes av kommunene og brukerne i etterkant for å forsøke å motvirke at det får karakter av ei sovepute for kommunene (RO 29.10.04).

Kan det videre tenkes at når de fleste kommunene faktisk oppgir at noe av tilskuddet benyttes til å dekke lønnsutgifter for assistentene, så kan dette stå i et konkurranseforhold til å benytte en større del av tilskuddet til opplæring og veiledning?

6.3 Brukerinnflytelse og arbeidsledelse

Hvordan har så brukerinntflytelsen fungert i praksis når det gjelder arbeidsledelsen, dvs. rekruttering av assistenter og styring over deres oppgaver mv.?

6.3.1 Hvem er arbeidsledere?

Tabell 11: Brukernes informasjon om hvem som ivaretar arbeidsledelsen

Arbeidslederansvar	1996		2002	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Bruker er arbeidsleder	68	79	286	76
Bruker i samarbeid med pårørende			36	10
Pårørende	5	6	16	4
Representant for kommunen			28	7
Andre	9	11	6	2
Mangler	4	5	6	2
SUM	86	101	378	101

Kilder: Guldvik (1997 s. 36) og Guldvik (2003 s. 49)

Brukerundersøkelsene må sies å gi et bilde av stabilitet over tid mht hvordan former for arbeidsledelse fordeler seg. Noe over $\frac{3}{4}$ av brukerne oppgir å være arbeidsledere sjøl, mens den resterende $\frac{1}{4}$ fordeler seg med om lag halvparten hvor bruker er arbeidsleder i samarbeid med andre og halvparten hvor andre enn bruker er arbeidsleder. Statens endra praksis fra 2000 ved å reservere nye tilskudd kun til brukere som er arbeidsledere sjøl har altså ikke gitt utslag blant alle brukerne med tilskudd enda i 2002.

6.3.2 Brukerinnflytelsen

Som nevnt er det sentralt i intensjonene fra statlige myndigheter at brukerstyringen skal konkretiseres til å omfatte rekruttering av assistenter og arbeidsledelsen i forhold til assistentene (hvilke oppgaver, hvordan løse dem og tidspunkter). Vi har noen data som kan kaste litt lys over brukerinntflytelsen i forhold til disse elementene.

Når det gjelder rekruttering av assistenter har vi sammenliknbare data fra brukerundersøkelsene i 1996 og 2002, samt data som ikke er helt sammenliknbart med disse fra kommuneundersøkelsen i 2003.

Tabell 12: Brukernes informasjon om hvem som valgte assistentene

Hvem valgte assistentene	1996		2002	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Bruker valgte sjøl	48	56	217	57
Bruker i samråd med kommunen	23	27	80	21
Bruker i samråd med pårørende/venner	8	9	43	11
Kommunen	6	7	17	5
Pårørende			5	1
Andre	1	1	9	2
Mangler			7	2
SUM	86	100	378	99

Kilder: Guldvik (1997 s. 45) og Guldvik (2003) s. 58)

Vi ser samme stabilitet over tid her som når det gjaldt former for arbeidsledelse. Over halvparten oppgir full brukerstyring i valg av assistenter, videre er det mange som oppgir en form for medvirkning, mens det er 6-7 prosent som oppgir ingen medvirkning.

Kommuneundersøkelsen 2003: I halvparten av kommunene hvor kommunen er arbeidsgiver, oppgir de at brukerne velger sine assistenter sjøl (52 %). I den resterende halvparten medvirker brukerne ved ansettelsene, enten ved å innstille overfor de som foretar beslutningene (32 %), eller ved å få uttale seg på forhånd (15 %).

Vi ser her at brukerinnflytelsen må sies å være stor når det gjelder valg av assistenter. For mange dreier det seg om brukerstyring, mens det for andre innebærer ulike grader av medvirkning i ansettelsen. Det synes å være i få tilfeller hvor brukerne ikke medvirker i rekrutteringen.

Når det gjelder arbeidsledelsen i forhold til assistentene har vi data fra brukerundersøkelsen i 2002 og assistentundersøkelsen i 2000 mht. innflytelse i fastleggingen av arbeidsoppgavene.

Tabell 13: Brukernes vurderinger av innflytelsen i fastlegging av arbeidsoppgaver

Hvem bestemmer arbeidsoppgavene	Antall	Prosent
Brukeren bestemmer	173	46
Brukeren bestemmer i samråd med assistent	141	37
Bruker bestemmer i samråd med pårørende	37	10
Bruker bestemmer i samråd med kommunen	5	1
Assistent bestemmer	1	
Pårørende bestemmer	4	1
Kommunen bestemmer	5	1
Mangler	12	3
SUM	378	101

Kilde: Guldvik (2003 s. 42)

Vi ser at 46 prosent av brukerne mener at de bestemmer arbeidsoppgavene, mens 37 prosent mener at de gjør det i samråd med assistentene og 10 prosent i samråd med pårørende. Det er altså en forsvinnende liten andel av brukerne som mener at det er andre enn brukerne sjøl som

bestemmer arbeidsoppgavene. Tabellen sier imidlertid ikke noe om hvordan innflytelsen fordeler seg mellom bruker og den eller de som vedkommende bestemmer i samråd med (48 %). Den neste tabellen kan gi en noe større pekepinn om dette.

Tabell 14: Assistentenes vurderinger av hvem som har hovedansvar for å bestemme arbeidsoppgavene (flere svar mulig)

Hovedansvar for å bestemme arbeidsoppgaver	Antall	Prosent av alle
Bruker	304	73
Arbeidsgiver	50	12
Assistent i samråd med bruker	171	41
Assistent i samråd med brukerens pårørende	51	12
Assistent i samråd med arbeidsgiver	39	9
Assistenten bestemmer sjøl	24	6

Kilde: Guldvik (2001 s. 41)

Her var det mulig å krysse av for flere alternativer. Det er 73 prosent av assistentene som svarer at det er bruker som har hovedansvaret for å bestemme arbeidsoppgavene. Derved er det grunn til å anta at det er en betydelig andel av de brukerne som bestemmer ”i samråd med” som har en reell styring.

Det er en rimelig konklusjon at de fleste brukerne synes å utøve arbeidsledelsen i den forstand at de bestemmer arbeidsoppgavene for assistentene enten sjøl eller i samråd med assistentene.

I ”intervjukommunene” 2003 kommer det også nokså klart fram at kommunene i liten grad legger seg opp i hva brukerne benytter assistentene til. En pleie- og omsorgsleder sier dette slik: ”Vi går ikke inn og spør om hva de har gjort. Om de har valgt å kjøre i sentrum fram og tilbake har det ikke noe å si for oss. Det er et valg de to har gjort i lag”. En etatssjef uttrykker det slik: ”Tilbakemeldingene om at brukerne er fornøyde holder for meg, jeg trenger ikke noe mer innsyn. Hvis de vil gjøre ting som kommunen normalt vil si at de ikke har noe krav på hjelp til, så får de bare gjøre det. Hvis de vil spille bingo og synes det er det viktigste i verden så får de gjøre det”. Hvis det imidlertid oppstår konflikter omkring hva assistentene skal gjøre vil kommunen eventuelt gå inn. Jeg har et eksempel fra en av kommunene hvor assistenten hos en bruker følte seg presset til å gjøre oppgaver som hun mente at hun ikke skulle gjøre. Her var det ektefellen til bruker som stadig krevde at assistenten skulle utføre oppgaver som assistenten mente at ektefellen kunne gjøre sjøl.

Konklusjonen synes å være at det er relativt stor grad av brukerinnflytelse i forhold til de to områdene som er uttrykkelig nedfelt i intensjonene med ordningen, nemlig når det gjelder rekruttering av assistenter og utøvelsen av arbeidsledelsen i forhold til assistentene.

6.4 Utvidelse av hjelpetilbudet

Når det gjelder spørsmålet om hjelpetilbudet har økt for brukerne når de har fått BPA, har vi sammenliknbare tall for 1996 og 2002. Spørsmålsstillingene var ikke identiske, men de er likevel sammenliknbare mht om kommunene oppgir at det har skjedd en økning eller ikke.

Tabell 15: Kommunenes vurderinger av om hjelpetilbudet har økt ved igangsetting av BPA

Hjelpetilbudet	1996		2002	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Økning i timeramma	59	61	43	60
Ikke fått økning			21	29
Ikke påvirket	30	31		
Gått ned	4	4		
Ikke svart	3	3	8	11
SUM	96	99	72	100

Kilder: RO (1997) og Kommuneundersøkelsen 2003

Vi ser at rundt 60 prosent av kommunene oppgir at brukerne har fått en økning i timeramma i forbindelse med igangsetting av BPA. Denne andelen er også stabil over tid.

Brukerundersøkelsen i 1996 viser at 86 prosent av brukerne har fått økt timetall etter at ordningen med BPA ble innført, 7 prosent har fått redusert og 6 prosent har uendret timetall (Guldvik 1997 s. 25).

Brukerundersøkelsen i 2002 viser at blant de brukerne som hadde kommunalt tjenestetilbud før de fikk BPA, var det 90 prosent som oppga at de hadde fått økning i tjenestetilbudet etter BPA, mens 5 prosent oppga at det var som før og 4 prosent oppga at de hadde fått en reduksjon (Guldvik 2003 s. 33-34).

Rundt 60 prosent av kommunene har oppgitt at det har skjedd en økning av hjelpetilbudet i forbindelse med igangsetting av BPA og nesten ni av ti brukere har oppgitt dette. Spørsmålet er da om stimuleringstilskuddet har bidratt til denne konsekvensen? Hvis det har gjort det må dette kunne kalles en bieffekt av tilskuddet. Dette fordi det ikke var forutsatt i de statlige retningslinjene noen økning av tjenestetilbudet ved innføringen av BPA. Jeg vil drøfte hva som kan være grunnene til at hjelpetilbudet har økt under delen om bieffekter.

6.5 utfordringer framover

I kommuneundersøkelsen 2003 ble respondentene bedt om å nevne i prioritert rekkefølge de tre viktigste utfordringene kommunen/bydelen står overfor når det gjelder videreutvikling av BPA-ordningen framover. I tabell 16 er de tre prioriteringene slått sammen¹⁰.

Oppsummert er det de økonomiske utfordringene som er dominerende blant kommunene. Drøyt halvparten av respondentene har satt dette opp blant de prioriterte utfordringene. Som

¹⁰ Det vil si at alle kommuner som har nevnt hver av utfordringene blant en av de tre prioriterte er med. For eksempel var det 24 kommuner som hadde økonomi som 1. prioritet, 11 på 2. prioritet og 4 på 3. prioritet, dvs. til sammen 39 kommuner.

en klar utfordring nummer to kommer rekruttering av assistenter. Deretter følger opplæring/veiledning av brukere/assistenter, utvikling av retningslinjer/kriterier eller standarder og arbeidsforholdene for assistentene.

Tabell 16: Antall respondenter som har satt opp ulike forhold blant de prioriterte utfordringene. Prosent av alle kommunene (N = 72)

Utfordringer	Antall	Prosent
Økonomi	39	54
Rekruttering av assistenter	25	35
Opplæring/veiledning av brukere/assistenter	17	24
Utvikling av retningslinjer/kriterier eller standarder	15	21
Arbeidsforholdene for assistentene	11	15

Kilde: Kommuneundersøkelsen 2003

I brukerundersøkelsen 2002 ble brukerne spurt om de opplever usikkerhet i forhold til BPA-ordningen framover. Nesten halvparten svarer at de opplever usikkerhet, mens 40 prosent svarer at de ikke opplever noen usikkerhet, og resten "vet ikke" eller har ikke besvart spørsmålet. Hva føler brukerne seg usikre på?

Tabell 17: Usikkerhet i forhold til BPA-ordningen framover (prosent ja-svar av alle)

Brukernes opplevde usikkerhet	Antall	Prosent
Får brukeren beholde ordningen	101	27
Omfanget av hjelpetimer	118	31
Sammensetningen av tjenester	52	14
Valg av arbeidsgivertilknytning	49	13

Kilde: Guldvik (2003 s. 71).

Vi ser altså at 31 prosent føler seg usikre på om de får beholde omfanget av hjelpetimene framover, mens 27 prosent er usikre på om de får beholde ordningen. Disse svarene kom etter lovfestingen av BPA, slik at det er rimelig å knytte usikkerheten til kommunenes økonomiske situasjon.

6.6 Tilskuddets betydning i forhold til andre virkemidler?

De statlige intensjonene om brukerstyring synes langt på veg å være oppfylt. De aller fleste brukerne ivaretar arbeidsledelsen, enten alene eller sammen med andre. Brukerne har innflytelse over valget av assistenter og over hvilke arbeidsoppgaver som disse skal utføre. Her er det grunn til å anta at det er andre styringsvirkemidler som har betydd vel så mye for resultatet som tilskuddet. Jeg tenker på de klare ideologiske føringene som har ligget i retningslinjene overfor kommunene, reguleringen gjennom obligatorisk kurs og lovfestingens fokus på brukerstyringselementet i ordningen. Imidlertid har også tilskuddspraksisen fra statens side i forhold til innvilgelse av tilskudd eller ikke, virket inn. Særlig gjelder dette antakelig etter 2000 hvor det har vært et krav for å få tilskudd at brukeren er arbeidsleder sjøl. For å få tilskuddet har en derved lagt en føring at partene i utgangspunktet har blitt enige om at bruker skal utøve arbeidslederrollen. Derved har tilskuddspraksisen nå faktisk karakter av en kvalitetskontroll for ordningen når det gjelder i hvert fall partenes intensjoner om at det skal være en brukerstyrt ordning.

Det er liten grunn til å tro at kommuner ville ha kostet på seg grunnkurset i RO-regi hvis det ikke hadde blitt dekket av tilskudd. I den grad dette kurset er viktig i basisopplæringen om ordningen og dens spesielle særtrekk knyttet til brukerstyring og arbeidsledelse, så har tilskuddet betydning. Tilskuddet og kravet om deltakelse på grunnkurset for å få tilskuddet bidrar altså til å sikre at de involverte får en grunnleggende basisinnføring i ordningen. Et problem er imidlertid som tidligere nevnt at kurset ikke når så mange av assistentene. Videre er det altså et spørsmål om kurset blir ei sovepute i forhold til kommunale opplæringstiltak.

Tilskuddet bidrar til å gjøre det økonomisk mulig for kommunene å benytte penger til utlysning av assistentstillinger mv. og bruk av administrative ressurser til oppfølging. Det kan også gi kommuner muligheter til å utarbeide informasjonsmateriale mv. omkring ordningen. Dette har imidlertid blitt gjort i liten grad i praksis. Hvor omfattende denne oppfølgingen av brukere og assistenter blir i den enkelte kommune vil ikke tilskuddet bestemme alene. Her bidrar antakelig tilskuddet i samspill med andre styringsvirkemidler som lovreguleringen og retningslinjer og annen type informasjon.

Det kan videre også diskuteres om det er et spenningsforhold mellom at tilskuddet benyttes til delfinansiering av en utvidelse av hjelpetimen og bruk til opplæring og veiledning. Likevel vil det for de fleste kommuners vedkommende (som ikke har mange BPA-brukere) være slik at ressurser til oppfølging og veiledning vil gå av de ordinære faglige- og administrative stillingsressursene og som ikke vil tilføres "friske" ressurser som følge av tilskuddet. Derved vil den ordinære knappheten på slike ressurser være en bøyg i forhold til å prioritere dette, og tilskuddet vil rent teknisk budsjetteres som en hver annen driftsinntekt.

7 Bieffekter av tilskuddet?

Her vil noen mulige bieffekter av tilskuddet bli drøftet. Disse er framkommet underveis i rapporten som aktuelle å se nærmere på. Først vil jeg ta opp spørsmålet om brukere nærmest presses på BPA fordi kommunen får tilskudd som kan finansiere tjenestetilbudet. Deretter vil jeg drøfte om tilskuddets størrelse er bestemmende for hjelpetilbudet i stedet for hjelpebehovet. Videre vil jeg gå nærmere inn på grunnene til at hjelpetilbudet har økt for svært mange ved igangsettingen av BPA, og i forlengelsen behandle spørsmålet om tilskuddets betydning i den sammenhengen. Til slutt vil jeg ta opp i hvilken utstrekning kommunenes kreativitet i forhold til utvikling av alternativer til BPA har blitt hemmet ved at det er en tilskuddsordning knyttet til igangsetting av BPA.

7.1 Brukere ”påtvinges” BPA?

Det har tidligere framkommet indikasjoner på at enkelte kommuner har benyttet statstilskuddet til å finansiere hele ordningen med BPA og som derved kan ha tjent økonomisk på å konvertere eksisterende tjenester til BPA med statlig finansiering (Guldvik 1998). Et nærliggende spørsmål å stille i forlengelsen er om tilskuddsordningen til BPA kan medføre at noen brukere nærmest blir påtvunget BPA fra kommunen for at kommunen skal få finansiert eksisterende tjenestetilbud fra staten. Altså at eksisterende tjenestetilbud konverteres til BPA uten at brukeren egentlig ønsker det.

De kommunene i undersøkelsen i 1997 som koblet tjenesteomfanget direkte til statstilskuddet fikk alle innvilget BPA i 1994 (Guldvik 1998). Året etter ble det som tidligere nevnt innført krav om at kommunalt vedtak om antall timer BPA skulle være fattet før søknaden om tilskudd ble sendt. Derved ville en forsøke å sikre seg at det var klarlagt på forhånd hvor mange timer BPA brukeren skulle ha. Videre er det krav om samtykke fra brukeren til å delta i opplæring og å utøve arbeidslederrollen, samt at bruker skal underskrive søknaden om tilskudd. Det er klart at dette ikke garanterer mot at bruker kan bli utsatt for et mildt press fra kommunens side om å gå inn på ordningen. I intervjuet med representantene for ULOBA (14.06.04) ble det hevdet at man stadig møtte mennesker på grunnkursene som ikke visste hvorfor de var der: ”Kommunen har gitt dem BPA, men de har aldri søkt om det. De har aldri hørt om hva det er og egentlig er de ikke interessert i det heller”.

I kommuneundersøkelsen 2003 oppgir de aller fleste kommunene (88 %) at de har en form for standardisering av saksbehandlingen i form av enten retningslinjer eller kriterier for vurderingene av hvem som kan eller bør få BPA i kommunen. Blant disse oppgir 9 av 10 kommuner at de har som kriterium at bruker må ønske BPA sjøl. Dette er altså det kriteriet som de fleste kommunene oppgir at de benytter.

Vi har også sett at nesten ni av ti brukere har oppgitt at det har skjedd en økning av hjelpetilbudet i forbindelse med igangsetting av BPA og rundt 60 prosent av kommunene har oppgitt at det har skjedd. Videre er det økonomien som nevnes som den viktigste utfordringen av kommunene i forhold til videreutvikling av ordningen framover. I ”intervjukommunene” var man opptatt av å rasjonere tilgangen til BPA særlig ut fra økonomiske grunner. I en av kommunene presenterte man også BPA som en mulighet overfor foreldrene til et funksjonshemmet barn. Da de ikke maktet å ivareta arbeidsledelsen ble det ikke aktuelt og man fant i stedet andre tilpasninger for å løse familiens hjelpebehov.

Vi har sett at staten gjennom hele forsøksperioden har operert med omfanget av hjelpebehovet som et kriterium i prioriteringene av søknader om tilskudd som skulle innvilges i den forstand at brukere med omfattende hjelpebehov har blitt prioritert foran brukere med mindre hjelpebehov. Derved har antakelig tilskuddspraksisen demmet opp mot kommuner som ville gjøre om en relativt beskjeden bistand til BPA for å få den finansiert av staten.

Sjøl om det ikke kan utelukkes at noen kommuner kan ønske å presse brukere til å gå inn på en BPA-ordning av økonomiske grunner er det imidlertid ingen indikasjoner i materialet som tilsier at dette forekommer i noe vesentlig omfang. Det er også grunn til å anta at dette har avtatt over tid. Representantene for ULOBA har også inntrykk av at det har blitt mindre av en direkte kobling mellom størrelsen på tilskuddet og antall timer for de enkelte brukere over tid (ULOBA 14.06.04). Dette er derfor ikke noen bieffekt av noen vesentlig betydning. Hovedinntrykket er heller at kommuner forsøker å rasjonere ytelsen av økonomiske grunner.

7.2 Påvirkes omfanget av BPA-timer av stimuleringstilskuddets størrelse?

Et annet spørsmål er om tilskuddet direkte eller indirekte er avgjørende for det antall BPA-timer brukerne får i stedet for at det er hjelpebehovet som er bestemmende. Kan det altså tenkes at tilskuddet kan ha hatt en negativ bieffekt for en del brukere ved at tilskuddets størrelse har vært bestemmende for omfanget av timer? Det tenkes her altså på at brukere får færre timer enn hjelpebehovet på grunn av tilskuddets størrelse.

I de kommunene som tidligere nevnt koblet tilskuddet til finansieringa av ordningen var det slik at brukerne fikk halvert antallet timer BPA fra første til andre år, på bakgrunn av at statstilskuddet ble halvert (Guldvik 1998). Det er godt mulig dette var et problem hovedsakelig i starten av forsøksperioden, men vi finner likevel eksempler på en liknende kobling også senere.

I to av ”intervjukommunene” 2003 kan det spores slike effekter. I den ene kommunen fikk en bruker en nedskjæring av timetallet fra 20 til 15 timer per uke som var begrunnet med hensynet til kommunens økonomi. Nedskjæringen kom samtidig med at tilskuddet ble redusert fra 100.000 til 50.000, og det er all grunn til å anta at det var en sammenheng her. Ektefellen til denne brukeren var imidlertid klar på at vedkommende ville klage på dette, men brukeren døde kort tid etter så det ble ikke gjort. I et annet tilfelle i samme kommune er bruker arbeidsgiver sjøl og her har vedkommende fått overført tilskuddet som en kontantytelse som brukeren disponerer fritt. I denne kommunen trodde ledelsen i helse- og sosialsektoren at tilskuddet var et direkte tilskudd til sjølve tjenesten, og dette kan også bidra til å forklare noe av denne praksisen.

I den andre kommunen er det en diskusjon om hjelpetilbudet skal knyttes opp mot statstilskuddets størrelse. I følge pleie- og omsorgslederen påvirker størrelsen på tilskuddet utviklinga av tjenestetilbudet og hun mener det også vil gjøre det i forhold til nye søkere. På spørsmål om det ikke vil være ulovlig å knytte omfanget av hjelpetilbudet til størrelsen på tilskuddet svarer hun at de sjølsagt aldri vil gi noen økonomisk begrunnelse for å skjære ned, de er for gode saksbehandlere til å gjøre det. Dette reiser sjølsagt et problem knyttet til at kommunene kan presentere faglige begrunnelser for nedskjæringer som egentlig er rent økonomisk motivert. Her er det særlig etatssjefen som presser på for å knytte timeomfanget

sammen med tilskuddets størrelse, og dette har antakelig sammenheng med at vedkommende vektla muligheten for statlig tilskudd som viktig ved oppstarten av ordningen. Det formidles et inntrykk av at kommunen lot seg blende noe av størrelsen på tilskuddet første året, for så å oppdage at dette ble halvert allerede andre året. Derved framsto ikke tilskuddet som en stimulering, men etter etatssjefens vurdering heller som et kjempeproblem.

Brukernes muligheter for å klage til fylkesmannen vil kunne være en garanti mot det som vil oppfattes som en ulovlig praksis i kommuner hvor endringer i tilskuddets størrelse medfører nedskjæringer i antall timer for BPA-brukerne. Dette framgår tydelig i rundskrivet om BPA: ”Kommunens utmåling gjelder praktisk bistand og den kan ikke redusere timetallet om for eksempel stimuleringstilskuddet ikke utbetales. Gjør den det likevel, vil dette normalt måtte anses som åpenbart urimelig av Fylkesmannen ved en eventuell klage” (Sosial- og helsedepartementet 2000, s. 4). Det som imidlertid vil kunne være problematisk er hvis nedskjæringer som er økonomisk motivert gis en faglig begrunnelse. Hvis tilbudet likevel etter en nedskjæring ligger på et ”forsvarlig nivå”, slik fylkesmennene vurderer det, er det ikke nødvendigvis sikkert at fylkesmennene vil gi klager medhold.

Vi vet ikke noe klart om omfanget av en eventuell slik praksis i kommunene. I den grad det forekommer er det likevel grunn til å tro at dette er et oppstartsfenomen i stor grad. I den ene kommunen så vi at det var mangelfulle kunnskaper om hva tilskuddet er ment å dekke, og i den andre så vi at det særlig var etatssjefen som presset på for å tilpasse hjelpetilbudet til tilskuddets størrelse. Det er grunn til å anta at etter hvert som intensjonene med tilskuddsordningen blir mer kjent, kommunene får erfaringer med ordningen, og fylkesmennene behandler klagesaker så vil en slik praksis avta. Uansett er hovedbildet heller prega av at tilskuddet har gjort det mulig for kommunene å være noe rausere med utmåling av timer enn de ellers ville vært.

7.3 Hvorfor utvidelse av hjelpetilbudet?

Som tidligere nevnt har hjelpetilbudet økt i forbindelse med tildeling av BPA for de aller fleste brukerne. Jeg skal først forsøke å drøfte grunnene til at hjelpetilbudet har økt, og deretter spørsmålet om tilskuddets betydning i den sammenhengen.

7.3.1 Grunner til at hjelpetilbudet har økt

I intervjuene med kommunale aktører i 1997 ble følgende grunner til økningen oppgitt: Bedre kartlegging har avdekket mer omfattende behov; progredierende sjukeforløp; tjenester som ikke dekkes av hjemmetjenestene (Guldvik 1998 s. 36-38).

Brukerundersøkelsen i 1996 viser at avhengigheten av uformell hjelp slik brukerne vurderer det, har gått kraftig ned etter at de fikk BPA. Mens 73 prosent oppgir at de var svært avhengig av uformell hjelp før de fikk BPA er det bare 28 prosent som oppgir at de var det etter at de hadde fått BPA (Guldvik 1997 s. 31). Avhengigheten ble mest redusert for de brukerne som har flest timer. Dette indikerer at en grunn til at hjelpetilbudet er økt ved innføring av BPA er at det har skjedd en ”deprivatisering” av hjelpa i den forstand at BPA-timer har erstattet en del uformell hjelp.

Den samme brukerundersøkelsen viser at 89 prosent av brukerne oppgir som ”svært viktig” eller ”viktig” grunn til at de søkte om BPA at de fikk muligheter til å leve et aktivt liv

(Guldvik 1997 s. 49). Det samme er tilfellet ved brukerundersøkelsen i 2002, hvor 90 prosent av brukerne oppgir at ”de ønsket gode muligheter til å leve et aktivt liv” som svært viktig (68 %) eller viktig (22 %) grunn til å søke om BPA (Guldvik 2003 s. 27). Dette var altså en sentral motivasjon for brukerne. Når de da trenger bistand til dette vil det kunne øke timene.

I brukerundersøkelsen 2002 ble brukerne spurt om hvorfor hjelpetilbudet hadde økt. Det var faste svaralternativer hvor respondentene ble bedt om å krysse av for ett alternativ som var viktigst.

Tabell 18: Brukernes vurderinger av hvorfor hjelpetilbudet har økt ved igangsetting av BPA

Årsaker	Antall	Prosent
Helsemessige årsaker	52	22
Endret livssituasjon	38	16
En grundig kartlegging i fm BPA synliggjorde behovene bedre enn tidligere	30	13
Hjelpetilbudet vurderes annerledes enn før	36	15
Andre årsaker	58	25
Mangler	20	9
SUM	234	100

Kilde: Guldvik (2003 s. 35).

Vi ser at hele 25 prosent har oppgitt ”andre årsaker” til økningen. Dette indikerer at de finner kategoriene lite passende eller at de synes det er vanskelig å oppgi en enkelt grunn til økningen. Av disse 58 er det 40 som oppgir kombinasjoner av flere av svaralternativene. Her er altså årsakene sammensatte. De resterende 18 har skrevet kommentarer til spørsmålet og en del av disse framhever at assistansen har kommet til erstatning for uformell hjelp.

I kommuneundersøkelsen 2003 ble de kommunene som hadde oppgitt en økning bedt om å krysse av for hva som var grunnlaget for at brukere har fått økt totalt timeramme.

Tabell 19: Grunnlaget for at brukere har fått økt total timeramme (BPA + andre komm. tjenester)

	Antall	Prosent (N = 43)
Stimuleringstilskuddet ga rom for økt timeomfang	14	33
Behovsvurderingen skjer på en annen måte slik at omfanget øker	10	23
Brukeren fikk ikke dekket sitt behov tidligere	31	72
Brukeren har stått hard på for å få økt timeomfang	6	14
Timetallet økt som en følge av fylkesmannens klagebehandling	3	7

Kilde: Kommuneundersøkelsen 2003

Av de kommunene som oppgir at brukerne fikk økt sin timeramme (43 kommuner = 100%), er det 72 prosent som svarer at brukerne ikke fikk dekket sine hjelpebehov i tilstrekkelig grad tidligere. Det er 33 prosent som har henvist til at det statlige stimuleringstilskuddet ga rom for å øke timeomfanget, mens 23 prosent henviser til at behovsvurderingen skjer på en annen måte slik at det totale timeomfanget har økt. Noen har også krysset av på at brukerne har stått hardt på for å få økt timeomfanget (14 %), mens et mindre antall viser til at timeomfanget har

økt som en følge av fylkesmannens klagebehandling (7 %). Respondentene kunne her krysse av for alle aktuelle svaralternativ slik at summen blir over 100 prosent.

Hvis vi nå skal forsøke å summere opp på grunnlag av disse datasettene, hva kan vi da si? For det første er det ikke en enkelt grunn som kan trekkes fram som forklaring, i mange tilfeller kan det være kombinasjoner av flere grunner. I en del tilfeller vil det være grunner som ikke nødvendigvis kan knyttes til BPA-ordningen som sådan, altså som vil kunne ha medført økt hjelp ut fra endra behov uansett. Det kan være sviktende helse, endret livssituasjon som for eksempel utflytting fra foreldre, samlivsbrudd mv. Likevel synes det å være sentralt at brukerne gjennom BPA har fått dekket sitt hjelpebehov i sterkere grad enn tidligere. En sentral motivasjon for brukerne for å søke om BPA er ønske om bedre muligheter for å leve et aktivt liv og for svært mange har den betalte assistansen erstattet uformell hjelp. Gjennom BPA har altså mange fått mer praktisk bistand som tidligere ikke ble dekket av de tradisjonelle tjenestene. Når dette kommer i tillegg til tjenester som dekkes av hjemmetjenestefunksjoner så vil timetallet som helhet øke.

Det at brukerne i sterkere grad har fått dekket sine hjelpebehov ved tildeling av BPA understrekes også av resultatene av spørsmålene til kommunene om hvilke hensyn som tillegges vekt ved fastsettelsen av antall timer BPA. I kommuneundersøkelsen 2003 fikk respondentene seg forelagt en del påstander om hvilke hensyn som tillegges vekt ved fastsettelsen av antall BPA-timer. De ble bedt om å ta stilling til hvor enig eller uenig de var i disse påstandene på bakgrunn av praksisen i kommunen/bydelen.

Tabell 20: Påstander om hvilke hensyn som tillegges vekt ved fastsettelsen av antall BPA-timer (Prosent) N = 72

	Helt enig	Enig	Verken enig eller uenig	Uenig	Helt uenig
1. Vurderingen av hjelpebehovet skjer på samme måten som for tradisjonelle tjenester	33	47	13	7	
2. Helheten i brukerens behov vektlegges mer ved tildeling av BPA enn ved tradisjonelle tjenester	22	53	11	13	1
3. Intensjonene i sosialtjenesteloven vektlegges mer ved tildeling av BPA enn ved tradisjonelle tjenester, dvs brukerens muligheter til å leve sjølstendig og ha en aktiv tilværelse sammen med andre	17	47	21	14	1
4. Fastsettelsen av BPA-timer skjer i større grad på grunnlag av dialog med brukeren og/eller brukerens pårørende enn ved tildeling av tradisjonelle tjenester	17	39	15	25	4

Kilde: Kommuneundersøkelsen 2003

Det er påstand 1 om at vurderingen av hjelpebehovet skjer på samme måten som for tradisjonelle tjenester som flest sier seg enig i (80 % er helt enig/enig). Deretter følger påstand 2 om at helheten i brukernes behov vektlegges mer ved tildeling av BPA enn ved tradisjonelle tjenester (75 % helt enig/enig). Påstand 3 om at intensjonene i sosialtjenesteloven vektlegges mer ved tildeling av BPA enn ved tradisjonelle tjenester er det 64 prosent som er helt enig eller enig i. Den siste påstanden om at det skjer en større grad av dialog med bruker/pårørende ved fastsettelsen av BPA-timer enn ved tildeling av tradisjonelle tjenester er det 56 prosent som er helt enig/enige i, og her er det også uttrykt størst grad av uenighet (29 %).

Hvordan skal vi så fortolke disse resultatene? Når de fleste respondentene erklærer seg enig i påstand 1 er dette antakelig et uttrykk for at det er samme måten å gå fram på for å beregne hjelpebehovet ved BPA som ved tradisjonelle tjenester. For eksempel at man benytter samme skjemaer for kartlegging av bistandsbehov på ulike områder, benytter samme framgangsmåte med hjemmebesøk osv. Behovskartleggingen foregår altså på samme måten i forbindelse med BPA som ved tradisjonelle tjenester. Påstandene 2 og 3 dreier seg så om hvilke vurderinger som ligger til grunn ved tildeling av hjelpetimer etter at hjelpebehovet er kartlagt, og her kan BPA skille seg fra de tradisjonelle tjenestene. Man mener altså at det ikke er ulik behovsvurdering, men ulik behovstilfredsstillelse ved tildeling av BPA i forhold til tradisjonelle tjenester.

På dette grunnlaget indikerer resultatene at de fleste (80 %) mener at det er samme måten å gå fram på ved vurderinga av hjelpebehovet i forbindelse av BPA som ved de tradisjonelle tjenestene, men ved tildeling av BPA mener $\frac{3}{4}$ at helheten i brukernes behov vektlegges i større grad enn ved tildeling av tradisjonelle tjenester, og nesten $\frac{2}{3}$ mener også at intensjonene i sosialtjenesteloven om ”brukerens muligheter til å leve sjølstendig og ha en aktiv tilværelse sammen med andre” vektlegges mer.

Svarene indikerer altså at hoveddelen av kommunene legger andre vurderinger til grunn ved tildeling av hjelpetimer til BPA enn de gjør ved tildeling av tradisjonelle tjenester. Helheten i brukernes behov og intensjonene i sosialtjenesteloven om muligheter for brukerne til å leve et sjølstendig og aktivt liv tillegges større betydning ved utmålingen av timer til BPA enn ved de tradisjonelle tjenestene. Noe over halvparten av kommunene mener også at det er større grad av dialog med brukerne ved fastsettelsen av BPA-timene enn ved tildeling av tradisjonelle tjenester.

Har variasjonen mellom kommunene her noen betydning for økningen i hjelpetilbudet ved igangsetting av BPA? Hypotesen skulle da være at de kommunene som ikke har økt hjelpetilbudet i forbindelse med BPA, vil ha en tendens til å ha samme vurderinger for BPA som tradisjonelle tjenester. Dette synes også å være tilfellet. Blant de 21 kommunene som oppgir at hjelpetilbudet ikke har økt ved igangsettinga av BPA er det en mindre andel som er enige og en større andel som svarer ”verken enig eller uenig” på påstand 2, enn totalen. Videre er det en større andel som er uenige og en mindre andel som svarer ”verken enig eller uenig” på påstand 3, og det er en større andel som er uenig og en mindre andel som enige på påstand 4. Dette vil altså si at det er en større andel av de kommunene som har svart at hjelpetilbudet har økt ved igangsetting av BPA som har en spesiell vurdering ved utmåling av timer til BPA, enn de kommunene som ikke har økt hjelpetilbudet.

7.3.2 Stimuleringstilskuddets betydning

Gjennom en økning av hjelpetilbudet i forbindelse med tildeling av BPA har altså svært mange kommuner kunnet tilfredsstille brukernes hjelpebehov i større grad enn tidligere, hvor helheten i behovene og intensjonene i sosialtjenesteloven om muligheter for brukerne til å leve et aktivt og sjølstendig liv, tillegges større betydning. Spørsmålet er da i hvilken grad stimuleringstilskuddet har bidratt til å gjøre dette mulig?

Det er grunn til å tro at en del andre forhold også har spilt inn. Gjennom hele forsøksperioden og i forbindelse med lovfesting av ordningen har formålet med BPA om å bidra til at funksjonshemmede skulle kunne delta aktivt i samfunnslivet, blitt understreket. Det har vært veldig sterke signaler om at BPA-ordningen skulle dekke bistand som ikke var dekket godt

nok av de tradisjonelle kommunale tjenester. Det har altså vært sterke ideologiske føringer knytta til ordningen som antakelig har virket inn. Likevel vet vi at slike styringsvirkemidler er mye svakere enn økonomiske virkemidler i forhold til å påvirke kommunenes atferd. Derfor er det nok relativt åpenbart at stimuleringsstilskuddet har hatt stor betydning ved at det har bidratt til å underlette en utvidelse av timeomfanget ved igangsetting av BPA. Etatssjefen i en av ”intervjukommunene” sier det på denne måten: ”Jeg vet ikke hvordan jeg skal forklare dette, men vi har gjennom gulrota som tilskuddet innebærer fått en litt raus ordening som gir tilfredse brukere, og så unngår vi mange andre ting”. Tilskuddet har altså gjort det lettere økonomisk for kommunene å utvide hjelpetilbudet for i sterkere grad å kunne etterleve de ideologiske føringene som ligger i ordningen. Dette må sies å være en positiv bieffekt av tilskuddet sett fra brukernes synspunkt.

7.4 Begrenser tilskuddet kommunenes kreativitet?

Som tidligere nevnt har det blitt reist spørsmål om enkelte kan ha oppfattet BPA som en innskrenking av de tjenestene kommunene kan tilby. Kan det være slik at tilskuddet til BPA virker begrensende på kommunenes kreativitet mht å utvikle andre typer av tiltak som kan være mer hensiktsmessige i forhold til enkelte brukere, som for eksempel personlig assistanse uten full brukerstyring? Dette kan særlig ha blitt aktualisert etter lovfestingen da staten endret tilskuddspraksisen ved at det ble krav om at brukerne skulle være arbeidsledere sjøl for å motta nye tilskudd. Kan det være slik at kommuner som kunne ha gitt BPA eller personlig assistanse uten full brukerstyring til brukere ut fra rundskrivets intensjoner, ikke har gjort det fordi de ikke har fått tilskudd?

Her er det minimalt med data som grunnlag for drøftinga. Gjennom kommuneundersøkelsen 2003 har vi avdekket en kommune hvor informantene var opptatt av at flere av brukerne i kommunen egentlig ville ha mer nytte av personlig assistanse som ikke var brukerstyrt, og at det var problematisk at de ikke fikk tilskudd til det. Derved vil det tenkes at man satser på BPA fordi her er det tilskudd å hente, mens man egentlig kunne ha utviklet andre mer hensiktsmessige løsninger, men som ikke tilbys fordi man blir så ensporet retta mot ordningen som utløser tilskudd.

Hvis tilskuddet hadde vært kostnadsdekkende for ordningen er det ikke tvil om at en ville fått slik ”vridningseffekt”. Stimuleringsstilskuddet er ikke kostnadsdekkende og er etter intensjonene ment å dekke merutgiftene kommunene vil ha med å praktisere brukerstyringen. Slik sett er tilskuddet knyttet til en bestemt kvalitet ved ordningen, nemlig at den er brukerstyrt. Samtidig har vi sett at tilskuddet også i mange tilfeller rekker lenger enn det og kan delfinansiere en utvidelse av hjelpetilbudet for de som får BPA. Det er da her muligheten for ”vridningseffekter” ligger. Likevel er det også slik at BPA-ordningen synes å fungere best, både sett fra brukeres og kommunenes synspunkt, hvis arbeidsledelsen fungerer og kommunene derved heller ikke må bruke mye ressurser faglig og administrativt på kontroll, oppfølging og veiledning. Derved vil en tenke seg at kommuner som søker å presse BPA-ordningen på brukere som ikke er i stand til å ivareta arbeidsledelsen og som trenger mye oppfølging og ressurser fra kommunens side vil oppdage at tilskuddet kanskje ikke strekker til likevel. I slike situasjoner vil ”vinninga kunne gå opp i spinninga”, altså at gevinsten ved å velge en ordening med tilskudd vil bli spist opp av den ressursmessige belastningen det er å følge opp ordningen. Dette kan være et resonnement på grunnlag av et rasjonelt perspektiv og basert på at kommunene har erfaringer med ordningen. Det kan likevel tenkes at mange kommuners tenkemåte er basert på at man blir blendet av at man får tilskudd til igangsetting

av BPA og ikke til alternative løsninger og at et tilskudd, sjøl om det ikke er så stort, er bedre enn ikke noe tilskudd.

Ut fra disse resonnementene vil min påstand likevel være at tilskuddet ikke er stort nok til å få slike "vridningseffekter". Problemene kan heller ses som et spørsmål om manglende synliggjøring og oppmerksomhet omkring alternative løsninger som for eksempel personlig assistanse uten den fulle brukerstyringen som ligger i BPA-ordningen. Her er vi etter min vurdering ved et sentralt poeng. Jeg kan ikke finne at statlige myndigheter har lansert og markedsført en ordning med personlig assistanse (uten brukerstyring) som et alternativ overfor kommunene før i St. meld. nr. 40 (2002-2003) som kom i juni 2003. Det har derved vært opp til kommunene sjøl å utvikle et slikt alternativ i tillegg til å etablere og utvikle ordningen med BPA. Så lenge dette ikke har blitt introdusert og markedsført overfor kommunene som reelt alternativ, vil det være en forhastet konklusjon å trekke at tilskuddet til BPA har virket hemmende på kreativiteten. I tillegg har jeg også tidligere vært inne på at avviket mellom retningslinjene i rundskrivet for hvem som kan få BPA og statens tilskuddspraksis har vært kraftig underkommunisert fra statens side. Det framgår ikke i noen offentlige dokumenter omkring ordningen at tilskuddet er reservert ei mer avgrensa brukergruppe enn ordningen som sådan. Derved har antakelig mange kommuner oppfattet tilskuddsordningen som et policysignal i forhold til hvem som bør kunne få BPA og ikke. Kommunenes kriterier for innvilgelse av BPA har derved blitt lagt tett opp til statens kriterier for innvilgelse av tilskudd.

På den annen side kan det stilles spørsmål ved om den spesielle status som BPA har fått gjør at det sementeres et skille mellom BPA og de tradisjonelle tjenestene. Jeg tenker da på statusen som en brukerstyrt ordning gjennom benevnelsen som "brukerstyrt", at det er knyttet et særskilt økonomisk tilskudd til den og at det er visse kriterier for å komme i betraktning osv. Ved at brukerstyringsprinsippet knyttes så sterkt mot denne ordningen kan det tenkes at brukermedvirkning i stor grad reserveres for BPA, og at det i liten grad skjer en overføring av ideologi, prinsipper og måter å øke brukermedvirkningen på fra BPA til de mer tradisjonelle tjenestene. På denne måten kan den kommunale kreativiteten hemmes. Dette vil kunne skje ved at kommuner fortolker avslag på tilskudd til BPA som et signal om at brukeren ikke kvalifiserer for ordningen, og gir tradisjonelle tjenester i stedet som ikke gir vesentlig brukermedvirkning. I slike tilfeller vil det altså ikke nødvendigvis være tilskuddets økonomiske betydning som er det avgjørende, men oppnåelse av tilskudd som en inngangsbillett til en brukerstyrt ordning. At stimuleringstilskuddet kan ha bidratt til slike effekter kan tenkes, men vi vet ikke noe om omfanget eller betydningen av det. Samtidig vet vi heller ikke noe om det kontrafaktiske, hva som ville skjedd hvis BPA-ordningen ikke hadde blitt utformet på den måten som den har blitt. Likevel har tilskuddet utvilsomt bidratt til at BPA har fått en større utbredelse enn uten tilskudd, og derved har kommuner fått erfaring med at det er mulig å utvikle ordninger som ivaretar en stor grad av brukermedvirkning. Derved er det også skapt et grunnlag for å vurdere eventuelle overføringsverdier i forhold til de tradisjonelle tjenestene. Brukermedvirkning har som kjent vært et mål i alle offentlige velferdstjenester i mange år, uten at det har gitt så markerte praktiske utslag som det har gjort i forhold til BPA. Denne ordningen kan derfor gi inspirasjon til hvordan brukermedvirkning i sterkere grad kan praktiseres også i forhold til andre tjenester.

8 Bieffekter av at videreføringstilskuddet har blitt tidsavgrensa?

Departementet har altså vedtatt å gjøre videreføringstilskuddet tidsavgrensa til tre år. Dette tok til å gjelde i 2003 og det betydde at kommuner fikk stoppet tilskuddet for brukere som de hadde mottatt videreføringstilskudd til i år 2000. Spørsmålet er om dette kan ha noen bieffekter.

Det er flere mulig bieffekter som kan tenkes. For det første kan det gjelde i forhold til de brukerne som ble rammet av avviklingen av tilskuddet:

- Har BPA blitt avvirket for noen av disse brukerne?
- Har noen av disse brukerne fått reduksjon i hjelpetilbudet?

For det andre kan det tenkes at det ikke nødvendigvis har fått noen konsekvenser for de eksisterende BPA-brukerne, men at det har effekter i forhold til nye søkere/brukere:

- Vil kommuner vegre seg for å starte opp BPA for nye brukere?
- Vil det kunne skje en innstramning i utmålingen av hjelpetilbudet overfor nye brukere?

I kommuneundersøkelsen fra 1996 fikk kommunene spørsmål om BPA-ordningen ville videreføres uten stimuleringsstilskudd.

Tabell 21: Videreføring av ordningen uten stimuleringsstilskudd? (Prosent)

	Ja	Nei	Mangler	SUM
For brukere hvor ordningen allerede er igangsatt	64	22	14	100
For nye brukere	23	37	40	100

Kilde: Guldvik (1998, s. 65)

Nesten 2/3 av kommunene mente at ordningen ville bli videreført for de brukerne som allerede hadde den, mens 22 prosent svarer at de ikke ville gjøre det. Videre viser svarene at det er stor usikkerhet omkring igangsetting av BPA for nye brukere. Det er 40 prosent av kommunene som ikke har svart på dette. Det er bare 23 prosent som svarer bekreftende på at de vil sette i gang BPA også for nye brukere sjøl om det ikke gis tilskudd fra staten.

Det er flere forskjeller fra situasjonen hvor denne spørreundersøkelsen ble gjort til dagens situasjon. For det første er BPA nå lovhjemlet og med klagerett for brukerne. Det innebærer at det vil være betydelig vanskeligere for kommunene å avvike BPA-ordningen for eksisterende brukere uten å ha saklige grunner til det. Det samme vil gjelde med en nedskjæring av timetallet til brukerne. For det andre har de kommunene som har fått stoppet videreføringstilskuddet relativt lang erfaring med ordningen og svært mange av kommunene har gode erfaringer. Særlig i disse kommunene vil det være lite sannsynlig at det har fått noen konsekvenser for eksisterende brukere. Inntrykkene fra ”intervjukommunene” i 2003 understøtter også dette. Særlig i en av kommunene som hadde gode erfaringer med ordningen var det bred enighet om at bortfallet av statstilskuddet ikke vil påvirke hjelpetilbudet til de som har BPA.

Når det gjelder konsekvenser for nye søkere er nok bildet noe mer usikkert. Her var det i ”intervjukommunene” flere aktører som uttrykte usikkerhet i forhold til behandlingen av nye søkere av økonomiske grunner.

Hypotesene vil derfor være at tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet ikke vil få særlige konsekvenser for eksisterende BPA-brukere, men at det kan medføre at kommuner vegrer seg for å starte opp BPA for nye brukere. Hvis dette gjør seg gjeldende vil vi altså kunne stå overfor hva Vedung (1991) kaller en ”pervers effekt”, altså en motsatt konsekvens av det som var intensjonen med tidsavgrensinga av tilskuddet.

Jeg har gjort telefonintervjuer i 12 kommuner (bydeler i Oslo og Bergen) som har mistet videreføringstilskuddet for 3 eller flere brukere i 2003. Tabellen gir en oversikt over svarene fra disse.

Tabell 22: Konsekvenser av tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet? (N = 12)

Konsekvenser	Ja	Nei
BPA avvirket for brukere som har mistet tilskuddet?	0	12
Endring i timeomfanget for disse?	1	11
Konsekvenser for innvilgelse av nye søknader?	1	11
Endring i utmåling av timer for nye brukere?	1	11
Andre konsekvenser?	5	7

Det er ingen av kommunene eller bydelene hvor BPA-ordningen har blitt avvirket for de som mistet tilskuddet. Videre er det kun i en kommune hvor det har hatt konsekvenser for timeomfanget for brukere som har mistet tilskuddet. Det har ikke betydd at brukerne har fått mindre hjelpetimer, men det har blitt en reduksjon i antall BPA-timer som er erstattet med tradisjonelle hjemmehjelpstimer. Sammensetningen av hjelpetilbudet har altså blitt påvirket.

Når det gjelder konsekvenser i forhold til nye søkere eller BPA-brukere er det to av kommunene som har en ”mistanke” om at det kan ha hatt det. Det er en kommune som mener at de kan ha blitt mer tilbakeholdne eller strengere i forhold til innvilgelse for nye søkere, mens en kommune mener at det muligens kan ha hatt betydning for omfanget av timer. Denne kommunen mener at de kanskje splitter opp litt mer på ulike tjenester, men det understrekes også at dette kan ha sammenheng med at kommunen har slitt med å rekruttere assistenter. En tredje kommune mener at de nå vurderer nye søkere nøyer, men dette har ikke sammenheng med tilskuddet, men heller at de har hatt noen negative erfaringer med BPA.

Jeg har satt opp fem kommuner med ”andre konsekvenser” i tabellen. Det er et par av kommunene som nevner at videreføringstilskuddet kan ha betydning i forhold til muligheter for deltakelse på oppfølgingskurs som RO nå tilbyr for arbeidsledere som har hatt ordningen ei stund. De mener at deltakelse på slike kurs blir lite aktuelt når tilskuddet har falt bort. Videre er det en kommune som mener at en konsekvens av bortfallet av videreføringstilskuddet er at det blir mindre kursing av personlige assistenter.

I tillegg er det to kommuner som framhever at inntektsbortfallet som følge av tidsavgrensinga av tilskuddet har gått utover andre brukere av hjemmehjelpstjenester fordi det derved blir mindre ressurser å fordele på disse. Dette er kommuner med rundt 10.000 innbyggere som har hatt et inntektstap på henholdsvis kr. 250.000,- og kr. 200.000,-

Utover dette er det en kommune som sier at om brukere utløser tilskudd i det hele tatt er av større betydning for igangsetting for nye brukere enn at videreføringstilskuddet har blitt tidsavgrensa.

Vi ser altså at tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet ikke har hatt noen konsekvenser for BPA-ordningen for de aller fleste av disse kommunene. Det er likevel noen forhold som bør nevnes som kan være problematiske. For det første ser vi at en av kommunene har konvertert noen BPA-timer til hjemmehjelpstimer. Et inntektstap har altså blitt kompensert ved å benytte mer av "eksisterende" hjemmehjelpsressurser. Videre er det to andre kommuner som har nevnt at inntektsbortfallet har gått utover hjemmehjelpsbrukere fordi det blir mindre ressurser å fordele på disse. Dette kan indikere at det er en begynnende "kamp" om ressursfordelinga til BPA-brukerne og hjemmehjelpsbrukere som på sikt vil kunne medføre innstramminger i utmålinga av timer til BPA.

Et annet poeng er at det er vanskelig å isolere betydningen av bortfallet av videreføringstilskuddet i forhold til kommunenes erfaringer med BPA-ordningen. Vi ser at en kommune viser til at de har slitt med å rekruttere assistenter og at dette kan ha virket til å splitte opp hjelpetilbudet på ulike tjenester og en annen nevner at de har hatt noen negative erfaringer med BPA som har gjort at de har blitt noe mer tilbakeholdne med å innvilge BPA for nye søkere.

Det er også et spørsmål om det kanskje er noe tidlig allerede nå å kunne overskue konsekvensene av tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet. Likevel tyder altså undersøkelsen på at det så langt har hatt små konsekvenser for BPA-ordningen i kommunene, slik at det ikke kan sies å være noen vesentlige bieffekter av tidsavgrensinga.

9 Oppsummering

Her vil jeg trekke sammen drøftingene av hovedproblemstillingene.

9.1 Intensjonene med stimuleringstilskuddet fra statens side

Formålet med stimuleringstilskuddet har fra starten av forsøksperioden og framover vært tosidig. For det første skulle det stimulere kommuner til å starte opp med BPA og for det andre skulle det kompensere for kommunale merutgifter ved å oppfylle brukerstyringen. Det skulle altså bidra til en større utbredelse av BPA og til å sikre bestemte kvaliteter ved ordningen.

Sett fra statens side er tilskuddet hovedsakelig ment å dekke utgifter til opplæring av brukerne til å ivareta arbeidslederfunksjonen, dekning av utgifter i forbindelse med rekruttering av assistenter, samt til oppfølging av ordningen gjennom opplæring og veiledning både av brukere og assistenter.

9.2 Tilskuddets betydning for oppstart av BPA

I hvilken grad bidrar tilskuddet til å stimulere kommuner til å sette i gang ordningen – stimulerer tilskuddet til at flere kommuner setter i gang BPA og settes ordningen i gang for flere brukere i hver kommune?

Det er liten tvil om at stimuleringstilskuddet har hatt vesentlig betydning for oppstarten og utbredelsen av BPA-ordningen i forsøksperioden. Tilskuddet har virket til å stimulere kommuner til å sette i gang ordningen. Videre synes det å være en sterkere tilbøyelighet til å sett i gang BPA også for brukere uten statstilskudd i kommuner med mange brukere med tilskudd enn i kommuner med færre. Når kommuner har kommet i gang med flere brukere med tilskudd synes dette altså å stimulere til at de setter i gang BPA også for brukere uten tilskudd.

Mekanismer som kan ha virket i kommunene er at man har hatt brukere som var aktuelle for ordningen fordi den ville kunne være hensiktsmessig og i en del tilfeller hvor det hadde vært vanskelig å ”sy sammen” tradisjonelle kommunale tilbud som brukerne var fornøyd med. Videre kunne det være en tro på ideologien hos en del og ikke minst at det var penger å hente ved å sette i gang. Disse faktorene kan ha virket i kombinasjon i mange kommuner eller de kan ha virket hver for seg. Når man så har kommet i gang med ordningen for en eller flere brukere har man oftest positive erfaringer som igjen gir positive holdninger til ordningen fra kommunale aktører, og som igjen fører til at man forsøker å sette i gang ordningen for flere brukere.

Betydningen av tilskuddet etter at ordningen ble lovfestet er det vanskelig å trekke noen helt klare konklusjoner om. Det er ikke tvil om at lovfestingen av ordningen kombinert med klageretten har styrket brukernes muligheter til å få BPA sammenliknet med forsøksperioden. Kommunene vil ikke så lett kunne avvise brukere som søker om ordningen. Begrunnelsene

for avslag må være slik at de tåler en eventuell ”overprøving” av fylkesmannen som klageinstans.

Samtidig er det svært få av de kommunene som ikke har fått tilskudd som faktisk har startet opp med BPA og dette kan indikere at lovfestingen har hatt liten betydning i forhold til tilskuddsordningen, altså at oppstart i stor grad har vært betinget av at kommunene har fått tilskudd. Samtidig virker etterspørselsfaktoren forstyrrende inn her, fordi en overveiende del av de kommunene som ikke har startet opp er veldig små og det kan derfor tenkes at manglende etterspørsel har gjort at de ikke har startet opp. Likevel er nok en rimelig konklusjon at tilskuddsordningen også etter lovfestingen har stimulert flere kommuner til å sette i gang ordningen og når de først har kommet i gang har mange også gjort den gjeldende for brukere som de ikke har mottatt tilskudd for. Det er vanskelig å finne indikasjoner på at lovfestingen har hatt noen vesentlig betydning isolert sett, men det er heller ikke mulig å isolere effekten av denne så lenge tilskuddsordningen har fungert samtidig og fått en så sterk utbredelse. Derved er det rimelig å hevde at kombinasjonen av lovfestingen og tilskuddsordningen har hatt en vesentlig betydning og at tilskuddsordningen kanskje er den viktigste ingrediensen i dette blandingsforholdet.

Formålet med å tidsavgrense videreføringstilskuddet har vært å skape rom for at flere nye søknader kan innvilges innafor den økonomiske ramma. Dette synes man å ha lyktes med så langt. Andelen av bevilgningene som har blitt ”spist opp” av videreføringstilskudd har sunket i 2003 og 2004 i forhold til tidligere år. Dette har gitt rom for å innvilge flere nye søknader og antallet nye brukere som har fått tilskudd har vært på det høyeste i 2003 og 2004. Samtidig har også statens innstramming i praksis ved å avslå søknader som kommer etter fristen antakelig virket til å begrense antall videreføringstilskudd. Derfor er det grunn til å hevde at det er kombinasjonen av tidsavgrensinga av tilskuddet og denne konsekvente overholdelse av søknadsfristen som har gitt den ønskede effekten.

9.3 Betydningen av tilskuddet for ulike sider ved tilbudet til de som får ordningen

I hvilken grad er brukerstyringen oppfylt og hvilken betydning har stimuleringstilskuddet hatt? Det er relativt stor grad av brukerinnflytelse i forhold til rekruttering av assistenter og utøvelsen av arbeidsledelsen i forhold til assistentene. Her er det likevel variasjoner mellom brukerstyring og ulike former for brukervedvirkning hvor også andre aktører enn brukerne sjøl medvirker. Praksis synes langt på veg å oppfylle intensjonene her slik de er formulert fra statlige myndigheter.

Her er det likevel grunn til å anta at andre styringsvirkemidler har bidratt vel så mye til resultatene som tilskuddet. Jeg tenker her på de klare ideologiske føringene som har ligget i retningslinjene overfor kommunene, reguleringen gjennom obligatoriske introduksjonskurs, samt lovfestingens klare fokus på brukerstyringselementet i ordningen.

Likevel har tilskuddet bidratt til å underlette kommunenes økonomiske muligheter til å realisere nødvendige tiltak for at brukerstyringen skulle kunne praktiseres. Etter 2000 da staten endret sin tilskuddspraksis er det også klart at brukerstyring i form av at primærbruker skal være arbeidsleder har blitt lagt inn i ordningen som en forutsetning for å få tilskudd. Derved har tilskuddspraksis i seg sjøl lagt grunnlaget for at brukerstyringen skulle realiseres.

9.4 Bieffekter av tilskuddet?

Den mest markerte bieffekten av tilskuddet synes å være at hjelpetilbudet har blitt utvidet for svært mange av de brukerne som har fått BPA. Tilskuddet har gjort det lettere økonomisk for kommunene å utvide hjelpetilbudet ved igangsetting av BPA slik at brukerne har kunnet få en større tilfredsstillende av sine hjelpebehov enn de ellers ville ha fått. Det er heller ikke tvil om at en rausere utmåling av timer til brukerne har bidratt til en større reell brukerinnflytelse over hjelpetilbudet. En mulig effekt av en slik utvidelse av tilbudet har vært at mange kommuner har blitt opptatt av å rasjonere ytelsen. Dette er antakelig en sterkere effekt enn at kommuner starter opp BPA for flere brukere fordi tilskuddet gjør det økonomisk gunstig.

Derved står altså mange kommuner i den situasjon at de har positive erfaringer med ordningen og som kan tale for en utvidelse til flere brukere, samtidig som man vegrer seg mot å utvide på grunn av de økonomiske kostnadene forbundet med en utvidelse av hjelpeomfanget.

Videre er det grunn til å spørre om en bieffekt av tilskuddspraksis etter 2000 har vært at mange kommuner har satt likhetstegn mellom statens kriterier for tilskudd og kommunenes egne kriterier for innvilgelse av BPA. Derved har dette bidratt til en reell innsnevring av målgruppa for ordningen som er sterkere enn det som var forutsatt fra politikerne og som kommer til uttrykk i rundskrivet fra departementet.

9.5 Bieffekter av tidsavgrensinga av tilskuddet?

På grunnlag av analysen av eksisterende materiale var hypotesen at tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet ikke ville få særlige konsekvenser for eksisterende BPA-brukere. Det er imidlertid betydelig mer usikkerhet når det gjelder nye søkere, det kan tenkes at kommunene vil kunne vegre seg mer for å utvide antallet BPA-brukere av økonomiske grunner. På grunnlag av en telefonrundspørring til et mindre utvalg av kommuner synes hypotesen om at tidsavgrensinga av videreføringstilskuddet ikke har medført noen konsekvenser for de brukerne som mistet tilskuddet å bli styrket. Det kan heller ikke spores noen særlige effekter i forhold til kommunenes motivasjon for å innvilge BPA for nye brukere. Likevel gir noen av svarene inntrykk av et økt fokus omkring omfang og sammensetning av hjelpetilbudet for BPA-brukerne og på en sammenlikning av ressurstildelinga til BPA-brukerne og brukere av de tradisjonelle hjemmetjenestene. I den grad tidsavgrensinga av tilskuddet vil ha noen bieffekter er det altså grunn til å anta at de vil være knyttet til et mer kritisk fokus fra kommunenes side på utmålingen av hjelpetilbudet til BPA-brukerne og til forsøk på å gi en større del av hjelpetilbudet som tradisjonelle tjenester.

Referanser

Andersen, Jan (2001): Brukerstyrt personlig assistanse fra forsøk til lov. Forskningsrapport nr. 78/2001, Høgskolen i Lillehammer, Lillehammer.

Askheim, Ole Petter og Guldvik, Ingrid (1999): Fra lydighet til lederskap? Om brukerstyrt personlig assistanse. Tano Aschehoug.

Budsjett-innst. S. nr. 11 (2003-2004): Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004 vedkommende Sosialdepartementet (rammeområde 15) og Helsedepartementet (rammeområde 16).

Christensen, Tom; Læg Reid, Per; Roness, Paul G; Røvik, Kjell Arne (2004): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Universitetsforlaget.

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

Guldvik, Ingrid (1998): Kommunenes erfaringer med Brukerstyrt personlig assistanse. ØF-rapport nr. 11/1998, Østlandsforskning, Lillehammer.

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

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

Høringsuttalelser (1999): Innkomne høringsuttalelser til "Høringsnotat. Utkast til endring i lov om sosiale tjenester – om brukerstyrt personlig assistent" fra Sosial- og helsedepartementet, pleie- og omsorgsavdelingen 10.03.99.

Innst. O. nr. 22 (1999-2000): Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endring i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (brukerstyrt personlig assistanse). Sosialkomiteen i Stortinget 2. desember 1999.

Innst. S. nr. 67 (1996-1997): Innstilling fra sosialkomiteen om endringer i statsbudsjettet for 1996 under enkelte kapitler under Sosial- og helsedepartementet.

Innst. S. nr. 252 (1999-2000): Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2001 m.v.

Innst. S. nr. 253 (2001-2002): Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen).

Innst. S. nr. 259 (2002-2003): Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen).

Innst. S. nr. 162 (2003-2004): Innstilling fra sosialkomiteen om nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

Ot. prp. nr. 8 (1999-2000): Om lov om endring i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (brukerstyrt personlig assistanse). Sosial- og helsedepartementet.

Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-1997.

RO (1997): Brukerstyrt Personlig Assistanse. En begrenset evaluering av virkningen av stimuleringsstilskudd til kommunene. Rapport fra Ressurssenter for Omsorgstjenester april 1997.

Sosial- og helsedepartementet (1994a): Personlige assistenter – retningslinjer for søknad om tilskudd fra kap. 674, post 60. Sosialavdeling II, 14.03.94.

Sosial- og helsedepartementet (1994b): Kap. 674, post 60/95 - Personlige assistenter – retningslinjer for søknad om tilskudd. Sosialavdeling II, 28.10.94.

Sosial- og helsedepartementet (1999): Høringsnotat. Utkast til endring i lov om sosiale tjenester – om brukerstyrt personlig assistent. Sosial- og helsedepartementet, pleie- og omsorgsavdelingen 10.03.99.

Sosial- og helsedepartementet (2000): Brukerstyrt personlig assistanse. Rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv.

St. meld. nr. 34 (1996-1997): Resultater og erfaringer fra regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre. Sosial- og helsedepartementet.

St. meld. nr. 8 (1998-1999): Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001. Sosial- og helsedepartementet.

St. meld. nr. 40 (2002-2003): Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Sosialdepartementet.

St. prp. nr. 13 (1996-1997): Om endringer i statsbudsjettet for 1996 under enkelte kapitler under Sosial- og helsedepartementet. Sosial- og helsedepartementet.

St. prp. nr. 62 (1999-2000): Om kommuneøkonomien 2001 m.v. Kommunal- og regionaldepartementet.

St. prp. nr. 64 (2001-2002): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen). Kommunal- og regionaldepartementet.

St. prp. nr. 66 (2002-2003): Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen). Kommunal- og regionaldepartementet.

St. prp. nr. 1 (2003-2004): For budsjetterminen 2004. Sosialdepartementet.

Vedung, Evert (1991): Utvärdering i politik och förvaltning. Studentlitteratur, Lund.

Vedlegg

**Tabell V1: Antall BPA-mottakere rapportert i KOSTRA for 2000-2003. Fylkesvis.
Basert på utskrift fra KOSTRA 26. oktober 2004.**

Fylke	2000	2001	2002	2003
Østfold	20	47	55	60
Akershus	32	64	96	87
Oslo	Ikke	73	108	102
Hedmark	6	33	30	42
Oppland	10	39	48	65
Buskerud	22	54	64	67
Vestfold	16	35	41	59
Telemark	6	15	26	28
Aust-Agder	4	16	18	21
Vest-Agder	23	41	54	61
Rogaland	29	50	71	67
Hordaland	6	93	114	132
Sogn og Fjordane	11	23	25	29
Møre og Romsdal	21	39	45	83
Sør-Trøndelag	19	68	68	70
Nord-Trøndelag	27	33	41	49
Nordland	31	58	60	86
Troms	2	21	40	34
Finnmark	15	14	14	19
SUM	300	816	1018	1161

**Tabell V2: Antall kommuner hvert år som det mangler tall fra. Fylkesvis.
Basert på utskrift fra KOSTRA 26. oktober 2004.**

Fylke	2000	2001	2002	2003
Østfold	8	2	1	0
Akershus	10	2	1	1 (Bærum 2000 og 2003)
Oslo	1	(4 bydeler)	(2 bydeler)	(3 bydeler)
Hedmark	14	0	0	1
Oppland	18	5	4	2
Buskerud	12	2	3	1
Vestfold	10	2	2	1
Telemark	7	5	1	0
Aust-Agder	10	2	2	0
Vest-Agder	7	2	0	0
Rogaland	11	4	3	1
Hordaland	27	2	5	1 (Bergen i 2000)
Sogn- og Fjordane	10	10	4	3
Møre- og Romsdal	20	6	4	0
Sør-Trøndelag	19	4	4	2 (Trondheim i 2000)
Nord-Trøndelag	5	2	2	0
Nordland	35	9	6	1
Troms	18	6	3	2
Finnmark	9	5	3	1
SUM	251	70	48	17

Tabell V3: Korrigert oversikt over antall BPA-mottakere for 2001-2003. Fylkesvis.

Fylke	2001	2002	2003
Østfold	47	55	60
Akershus	66	97	109
Oslo	89	109	114
Hedmark	33	30	42
Oppland	41	55	70
Buskerud	57	67	67
Vestfold	37	41	60
Telemark	17	26	28
Aust-Agder	16	19	21
Vest-Agder	42	54	61
Rogaland	52	72	67
Hordaland	93	114	132
Sogn og Fjordane	25	25	32
Møre og Romsdal	41	52	53
Sør-Trøndelag	69	69	70
Nord-Trøndelag	33	42	49
Nordland	59	64	87
Troms	21	40	34
Finnmark	19	15	19
SUM	857	1046	1175

Tabell V4: Andel av brukere med tilskudd ett år som ikke har søkt om videreføringstilskudd året etter

År	Antall tilskudd innvilget	Antall videreføringssøknader	Avvik mellom antall tilskudd innvilget og antall videreføringssøknader året etter	Avviket i prosent
1994	63			
1995	90	60	- 3	5
1996	122	86	- 4	4
1997	190	113	- 9	7
1998	302	182	- 8	4
1999	509	284	- 18	6
2000	686	463	- 46	9
2001	796	638	- 48	7
2002	762	649	- 147	18
2003	668	658	- 104	14
2004	744	564	- 104	16

Kommentarer: Tabellen viser avviket mellom antall tilskudd som er innvilget i ett år og antall videreføringssøknader året etter i absolutte tall og i prosent. For eksempel framkommer avviket i 1997 på minus 9 ved å ta antall tilskudd innvilget i 1996 (122) minus antall videreføringssøknader i 1997 (113). Avviket på 9 utgjør 7 prosent av 122. Substansielt betyr dette at det var 7 prosent av brukerne som fikk innvilget tilskudd i 1996 som det ikke ble søkt om videreføringstilskudd for i 1997.

Tabell V5: Andel av nye søknader som ble innvilget

År	Antall nye søknader	Antall nye tilskudd innvilget	Prosent av nye søknader som ble innvilget
1994	355	63	18
1995	209	30	14
1996	194	36	19
1997	173	77	45
1998	277	122	44
1999	282	225	80
2000	273	224	82
2001	253	158	62
2002	309	172	56
2003	309	230	74
2004	332	276	83