

Forskningsrapport nr. 156 / 2013
Research report no. 156 / 2013

BPA – trekk ved kommunal saksbehandling, arbeidsgivernes tilrettelegging og assistentenes arbeidsbetingelser

Av Ingrid Guldvik og Jan Andersen



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

For fullstendig oversikt over publikasjonene i HiLs skriftserie se
http://hil.no/hil/biblioteket/forskning_og_publicisering/skriftserien_ved_hil

Kr. 80,-

ISSN 0806-8348
ISBN 82-7184-352-4

Alle synspunkter står for forfatterne sin regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen I Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

Forord

Denne rapporten bygger på case-studier i ti utvalgte kommuner. Kommunene har deltatt både som forvaltningsorgan og arbeidsgiver for brukerstyrt personlig assistanse (BPA). I tillegg har sju private leverandører av BPA deltatt i undersøkelsen. Hensikten med studien har vært å belyse hvordan kommunene gjennomfører forvaltningsoppgavene med tildeling av BPA og hvordan arbeidsgiveransvaret ivaretas overfor assistentene. Studien er gjort på oppdrag av Helsedirektoratet.

Takk til informantene i kommunene og hos de private leverandørene som tok seg tid til å dele sine kunnskaper og erfaringer med oss! Og takk til kollega Ole Petter Askheim og oppdragsgiver for konstruktive innspill til rapporten!

Lillehammer, april 2013

Ingrid Guldvik

Prosjektleder

Sammendrag

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en ordning kommunene plikter å ha i sitt repertoar av tjenester. Et sentralt kriterium for å få organisert praktisk bistand som BPA er at bruker sjøl eller en person på vegne av brukeren (verge, forelder) må ta ansvar for arbeidsledelsen. Som en del av arbeidsledelsen inngår at brukeren kan bestemme eller ha innflytelse på hvem som ansettes som assistenter. Det er gjort få norske studier av assistentenes arbeidsbetingelser og trivsel i arbeidet. En studie fra 2001 viser at assistentene stort sett trives godt i jobben sin. Videre viser studien at assistentene har lite formaliserte arbeidsforhold. I forbindelse med diskusjoner om rettighetsfesting av BPA vil det være viktig å få oppdatert kunnskap om noen sider ved kommunal saksbehandling, arbeidsgivernes tilrettelegging og assistentenes arbeidsbetingelser. Den foreliggende studien viser at de fleste kommunene går relativt detaljert til verks ved utmåling av timer, men at vedtakene likevel bare inneholder antall timer og hovedtyper av oppgaver. Kommunene styrer hovedsakelig på timeramma og har liten kontroll med hva brukerne benytter timene til. Arbeidsgiverne oppgir at det i stor grad er brukerne som avgjør hvem som ansettes som assistenter. Kommuner som opererer med faste ansettelser tar imidlertid noe mer styring i rekrutteringsprosessen enn de private leverandørene. Arbeidsbetingelsene til assistentene er preget av kort deltid og løse ansettelsesforhold. For en del assistenter, for eksempel studenter, kan det fungere greit, mens andre assistenter ønsker seg større stillingsandel og mer forutsigbare betingelser.

Emneord: Personlig assistent, brukerstyring, arbeidsbetingelser

Summary

User-controlled personal assistance (PA) is a service the municipalities are required to have as part of their service repertoire. The decisive criterion for getting practical assistance organized as PA is that the management of the arrangement is the user's responsibility or the responsibility of a person on behalf of the user. Part of this management is that the user decides or influences the recruitment of assistants. There are few Norwegian studies on the assistants' working conditions and job satisfaction. A study from 2001 shows that most personal assistants found their work rewarding and that their working conditions are formalized to a low degree. The aim of the present study is to update the knowledge on some aspects of municipal administration, how the employers arrange the service and the assistants' working conditions. The study was carried out by qualitative interviews with employees in ten municipalities, representatives from municipalities acting as an administrative body and as employer. In addition, we conducted interviews with leaders of seven private providers of PA. The study indicates that most of the municipalities are relatively detailed in their assessment of the amount of hours, while their written decision gives a framework of hours; it states the number of hours and the main types of tasks. The municipalities govern mainly through the number of hours and they do not control the specific tasks that the assistants carry out. According to the employers the users decide to a great extent who to hire as assistants. The working conditions for assistants are characterized by short termed part time work and relatively insecure employment types. For some assistants, for example students, this may be acceptable conditions, while other assistants would like to increase their working hours and have more predictable working conditions.

Index words: Personal assistant, user control, working conditions

1 Innledning.....	5
1.1 Tidligere studier.....	5
1.2 Analytisk tilnærming	6
1.3 Problemstillinger.....	7
2 Metodiske tilnærminger.....	9
2.1 Kriterier for utvalg av kommuner	9
2.2 Faktisk utvalg av kommuner	9
2.3 Utvalg av ikke-kommunale arbeidsgivere	10
2.4 Intervjuer.....	10
2.5 Kvantitativt materiale	10
2.6 Dokumenter	11
3 Kommunen som forvaltningsorgan	13
3.1 Arbeidsgiverorganisering	13
3.2 Organisering av saksbehandlinga	16
3.3 Tildeling av BPA	17
3.4 Utmåling av timer	18
3.5 Utforming av vedtaket	23
4 Arbeidsgivernes tilrettelegging og assistentenes arbeidsbetingelser.....	27
4.1 Beskrivelse av arbeidsgiverne	27
4.2 Beskrivelse av assistentene.....	29
4.3 Rekrutteringsprosessen	30
4.4 Turnover og vikarer	34
4.5 Opplæring og veiledning	37
4.6 Formelle arbeidsbetingelser.....	40
4.7 Rekrutteringsmuligheter og -hindringer	47
4.8 utfordringer framover med BPA.....	49
5 Avsluttende drøfting og konklusjon	53
5.1 Kommunen som forvaltningsorgan	53
5.2 Arbeidsgiverne og assistentene.....	54
5.3 Forholdet mellom BPA og tradisjonelle tjenester	56
5.4 Brukerstyring versus arbeidstakermedvirkning – i arbeidstakerperspektiv.....	57
Referanser.....	59

1 Innledning

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en ordning som startet som forsøk her i landet i 1991. Fra 2000 har ordningen vært hjemlet i sosialtjenesteloven, og i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester fra 1. januar 2012. Lovhjemlingen innebærer at kommunene plikter å ha BPA i sitt repertoar av tjenester, på linje med andre tjenester som er regulert gjennom lovverket. Antallet brukere har økt jevnt i perioden etter lovfesting fra ca. 700 i 2000 til 2900 i 2011 (SSB 2012).

BPA var fra starten av en ordning som i hovedsak ble tildelt personer med bevegeshemninger. I 2002 hadde over 90 prosent av brukerne¹ en slik funksjonsnedsettelse (Guldvik 2003). Et sentralt kriterium for å få organisert praktisk bistand som BPA har vært at bruker må være arbeidsleder for sine assistenter. Fra 2006 ble imidlertid målgruppa for BPA utvidet til også å omfatte personer som ikke sjøl kan ivareta lederrollen, men der verger (foreldre), hjelpeverger eller personer som har fullmakt fra brukeren sjøl må ta ansvar for arbeidsledelsen, det gjelder familier med barn med nedsatt funksjonsevne og voksne med utviklingshemming (Rundskriv I-15/2005).

Det har lenge vært diskusjoner om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse. Helse- og omsorgsdepartementet (2007) har foreslått at BPA skal bli rettighetsfestet for brukere med omfattende behov for tjenester, stipulert til mer enn 20 timer per uke. Behandlingen har tatt lang tid. I juni 2011 ble følgende forslag fremsatt i Stortinget (jf. Innst. 424 L): ”Stortinget ber regjeringen utrede videre de økonomiske og administrative konsekvensene og raskt komme tilbake til Stortinget med et forslag om rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse for brukere med stort behov innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag.”

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=50789> (sett 28.01.13). Helse- og omsorgsdepartementet har utarbeidet et forslag til individuell rettighetsfesting av BPA for brukere med omfattende behov for bistand. Forslaget ble sendt ut til høring 22. mars 2013 (Helse- og omsorgsdepartementet 2013)

Helsedirektoratet henvendte seg til Høgskolen i Lillehammer (HiL) angående gjennomføring av prosjektet ”BPA – kunnskap om rekrutteringssituasjonen og praktisering av arbeidsrettslige bestemmelser”. Helsedirektoratet ønsker kunnskap om rekruttering av assistenter, assistentenes bakgrunn, hvilke tjenester assistentene forventes å skulle yte og formelle ansettelsesbetingelser og arbeidsvilkår. Hensikten med prosjektet er å skaffe fram kunnskap om assistentenes arbeidsbetingelser på noen avgrensede områder som grunnlag for politikkutforming.

1.1 Tidligere studier

I Norge er det gjort en del studier av BPA i bruker- eller arbeidslederperspektiv (Guldvik 1997, Askheim & Guldvik 1999, Askheim 2001, Andersen, Askheim, Begg & Guldvik 2006, Johansen, Askheim, Andersen & Guldvik 2010). Studiene viser at brukerne generelt er svært tilfreds med ordningen. Brukerne er særlig tilfreds med fleksibiliteten i ordningen og at de kan velge ut eller delta i utvelgelse av assistenter. Også internasjonal forskning viser at PA² er en ordning med egenskaper og kvaliteter som i stor grad tilfredsstiller brukernes forventninger og krav (bl.a. Benjamin mfl. 2000, Glasby & Littlechild 2002, Barron mfl. 2000, Hugemark & Wahlström 2002).

Studier av organisering og iverksetting av BPA peker på at det er både fellestrekk og variasjoner mellom kommunene (Guldvik 1998, Andersen 2001, 2005, 2007). Disse ble gjort før målgruppeutvidelsen og viser at kommunene har et felles trekk ved at de vektlegger samme

¹ Vi anvender begrepene bruker og arbeidsleder om hverandre for å variere språket.

² Internasjonalt brukes betegnelsen personlig assistanse eller personal assistance (PA).

kriterier for å få BPA som staten signaliserer er målgruppa for ordningen, dvs. at de prioriterer brukere med sammensatte og omfattende behov og som er i stand til å være arbeidsleder.

Variasjonene er knytta til hvor strengt kriteriene praktiseres (Andersen mfl. 2006). Her spenner det fra kommuner som har en snever avgrensning av målgruppa knytta til krav om at primærbrukeren skal ivareta arbeidsledelsen og til kommuner som innvilger BPA til brukere hvor andre fungerer som arbeidsleder. Et hovedtrekk er også at brukere i mange av kommunene har fått utvidet sitt hjelpetilbud ved overgangen til BPA, men her er det også en viss variasjon mellom mer liberale og mer restriktive kommuner.

Det er gjort få norske studier av assistentenes arbeidsbetingelser og trivsel i arbeidet. En studie fra 2001 viser at assistentene stort sett trives godt i jobben sin, men at det er utfordringer når det gjelder rolleavklaring, det relasjonelle forholdet mellom bruker og assistent og opplæring av assistenter (Guldvik 2001). Videre viser studien at assistentene har lite formaliserte ansettelsesforhold, det er mye midlertidige ansettelser og mange assistenter er engasjert i små deltidsstillinger. Andre studier bekrefter at en del assistenter opplever underordning og emosjonelle utfordringer i jobben, og at arbeidsbetingelsene er løse og lite formaliserte (Larsson 2004, Munk-Madsen 2006, Christensen 2010, 2012, Falch 2010, Mostuen 2010, Egard 2011).

Empiriske studier både i Norge og internasjonalt viser at rekruttering av og muligheten til å beholde assistenter er utfordringer innen PA (Glendinning, Halliwell, Rummery & Tyrer 2000, Johansen, Askheim, Andersen & Guldvik 2010). Det er derfor viktig å studere hvordan ordningen fungerer i kommunene der den iverksettes med tanke på å legge til rette for at assistentene skal tilbys arbeidsbetingelser i tråd med andre arbeidstakere og samtidig utvikle gode relasjoner til arbeidsleder.

1.2 Analytisk tilnærming

Brukerstyrt personlig assistanse er en ordning med innebygde utfordringer og spenninger. Ordningen karakteriseres som en alternativ organisering av praktisk bistand. Likevel skiller BPA seg fra andre omsorgstjenester eller annen praktisk bistand på flere områder. For det første er det en tjeneste som legger tydelig vekt på brukerstyring eller –medvirkning, jf. navnet *brukerstyrt personlig assistanse*. I brukerstyringa ligger relativt strenge krav til at arbeidsledelsen skal ivaretas av brukeren eller en som kan representere brukeren (foreldre, verge, hjelpeverge). Arbeidsledelse betyr at brukeren ”påtar seg større ansvar for organisering og innhold i forhold til sine behov. Innen de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som helper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis” (Rundskriv I-20/2000 :1). Det som ikke ligger inn under brukerstyringa er valg av arbeidsgiver. Der skal kommunene samrå seg med brukeren, men kommunen har det avgjørende ordet. Krav til arbeidsledelse stilles ikke innen andre omsorgstjenester. For det andre kan BPA brukes både i og utenfor hjemmet, mens de tradisjonelle hjemmetjenestene hovedsakelig kan brukes i hjemmet. Utenfor hjemmet tilbyr de tradisjonelle tjenestene for eksempel støttekontakt og fritidsassistanse. Krav til arbeidsledelse og at tjenestene også foregår utenfor hjemmet kan by på utfordringer med tanke på at kommunenes vurdering av tildeling og omfang av BPA gjøres på andre måter enn for tradisjonelle tjenester.³ Vi vil undersøke hvordan utmåling av tjenester foregår og i hvilken grad arbeidsmetodene skiller seg fra utmåling av tradisjonelle tjenester.

Innen BPA-ordningen er det en spenning mellom prinsippet om brukerstyring på den ene sida og arbeidsgiverstyring på den andre. Det kan for eksempel handle om hvem som skal ha det

³ Begrepet tradisjonelle tjenester omfatter her praktisk bistand i hjemmet, for eksempel hjemmetjenester, og tjenester utenfor hjemmet, for eksempel støttekontakt.

avgjørende ordet i rekrutteringen av assistenter. Hvordan håndteres disse spenningene? Arbeidsgiverne i BPA-ordningen er kommunen, private leverandører inkludert kooperativet Uloba eller bruker sjøl. Vi vil studere likheter og forskjeller i rollen som arbeidsgivere, der kommunene utgjør én kategori og de private leverandørene en annen kategori.

Sist, men ikke minst er BPA en ordning som skaper spenninger mellom arbeidstakerinteresser og arbeidstakermedvirkning på den ene sida og arbeidslederinteresser og arbeidslederstyring på den andre (Andersen mfl. 2006). BPA forutsetter i stor grad deltidsarbeid for å skape fleksible løsninger for brukerne. Når brukerstyring står så sterkt innen BPA blir det et asymmetrisk maktforhold mellom arbeidsledere og assistenter, der assistentenes medbestemmelse kan tape for kravet om brukerstyring. Spesielt med tanke på stillingsstørrelse kan det være motstridende interesser mellom partene. Assistenter kan ønske større deltidsstillinger eller hel stilling for å ha sikker inntekt og opptjening av pensjonspoeng, mens bruker foretrekker flere assistenter og mest mulig fleksibilitet. Deltidsproblematikken viser også at BPA-ordningen er kjønnet fordi kvinner i langt større grad enn menn jobber deltid. BPA forutsetter altså at det er en del kvinner (og noen menn) som ikke er avhengig av en lønn som de kan forsørge seg på, eller som har andre inntektskilder ved siden av. En del arbeidsgivere kan også være opptatt av å unngå negative effekter for arbeidstakerne med tanke på kort deltidsarbeid.

1.3 Problemstillinger

I denne rapporten vil vi drøfte de over nevnte utfordringer og spenninger innen BPA-ordningen med tanke på at assistentenes arbeidsbetingelser er avgjørende for at brukerne skal kunne ansette og beholde kompetente arbeidstakere.

Helt konkret er fokuset i denne rapporten for det første på kommunenes rolle som forvaltningsorgan. Oppgaver som tilligger forvaltningen er i denne sammenhengen saksbehandling av søknader om praktisk bistand, tildeling av BPA og omfang av timer, samt utforming av vedtaket. Det empiriske materialet består av kvalitative intervjuer med ansatte som representanter for kommunen som forvaltningsorgan. For det andre rettes søkelyset mot arbeidsgiverne, og hvilke arbeidsbetingelser de gir assistentene. Arbeidsgiver har ansvar for rekruttering av assistenter, opplæring og veiledning, formelle arbeidsbetingelser og vurdering av utfordringer framover. Empirien består her av kvalitative intervju med representanter for kommunen som arbeidsgiver og ledere for private produsenter. Det bringer oss til følgende to problemstillinger med underspørsmål:

1. Hvordan gjennomfører kommuner forvaltningsoppgavene med tildeling av BPA til brukere med behov for praktisk bistand?

- I hvilken utstrekning har kommunene en bevisst politikk mht. arbeidsgivermodeller og hvilken betydning har dette for graden av brukerinnflytelse i valg av arbeidsgiver?
- Hvordan er saksbehandlingen av BPA-sakene organisert?
- Hva vektlegger kommunene ved tildeling av BPA?
- Hvordan går kommunene fram ved utmåling av timer til BPA og hvilke konsekvenser har det for omfanget av hjelpa?
- Hvordan utformer kommunene vedtakene om BPA og i hvilken grad er de styrende for hva slags oppgaver assistentene skal utføre?

2. Hvordan ivaretas arbeidsgiveransvaret fra kommuner og private produsenter overfor assistenter innen BPA?

- Hva kjennetegner arbeidsgiverne innen BPA?
- Hvordan fordeler assistentene seg på bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, etnisitet etc.?
- Hvordan foregår rekruttering av assistenter?
- Hvilke systemer for opplæring og veiledning har arbeidsgiverne?

- Hvordan er de formelle arbeidsbetingelsene for assistentene?
- Hva oppleves som de største utfordringene for BPA?

I tillegg vil vi diskutere hvordan innebygde spenninger knytta til brukerstyring og arbeidstakermedvirkning håndteres innen BPA-ordningen, og kontrastere sider ved BPA med tradisjonelle tjenester.

2 Metodiske tilnærminger

For å få mest mulig kunnskap om assistentenes arbeidsvilkår har vi gjennomført case-studier i et variert utvalg av kommuner. Tilnærmingen er kvalitativ slik at vi kan gå i dybden på de spørsmålene som skal belyses. Vi benytter ulike samfunnsvitenskapelige metoder, så som strukturerte intervju, mer åpne intervju og dokumentstudier. Kunnskapen som etterspørres fra Helsedirektoratet kan i hovedsak innhentes fra kommunen som forvaltningsorgan og arbeidsgivere (kommunen, private leverandører av BPA, og bruker som er arbeidsgiver sjøl). Foruten Uloba som er arbeidsgiver for 33 prosent av BPA-brukerne, er gruppa av private leverandører liten, bare på 2 prosent (Johansen mfl. 2010). Vi antar imidlertid at den vil være økende framover. Det vil derfor være interessant å få mer kunnskap om de private leverandørene.

2.1 Kriterier for utvalg av kommuner

I henhold til prosjektbeskrivelsen skal utvalget av kommuner skje ut fra følgende kriterier: Utvalget omfatter kommuner som varierer med tanke på størrelse (by og land), ulike typer arbeidsgivermodeller (kommunen, ulike produsenter, bruker) og ulik arbeidsgiverpolitikk (f.eks. kommuner som i hovedsak er arbeidsgiver for alle assistenter, kommuner med et betydelig innslag av private produsenter). Vi la opp til et skjønnsmessig utvalg på 10 – 12 kommuner.

Vi har operasjonalisert kriteriene på følgende måte:

1. Kommuner hvor bare kommunen er arbeidsgiver, eventuelt også hvor brukere kan være arbeidsgivere sjøl, men hvor verken Uloba eller andre private leverandører er representert. Hvis vi velger kommuner med mange mottakere av BPA som oppfyller kriteriet, er det grunn til å anta i utgangspunktet at dette er uttrykk for en bevisst arbeidsgiverpolitikk fra kommunenes side.
2. "Uloba-kommuner": Kommuner hvor det i utgangspunktet ser ut til at alle mottakerne av BPA har Uloba som arbeidsgiver for sine assistenter. Hvis vi her også velger kommuner med mange mottakere kan vi anta at dette er uttrykk for en bevisst arbeidsgiverpolitikk fra kommunenes side.
3. Kommuner med tjenestekonsesjon: Dette er kommuner som bevisst har valgt brukervalgmodellen, altså en modell hvor brukerne kan velge arbeidsgiver blant de som kommunen har gitt konsesjon til å levere BPA.
4. Kommuner med betydelige innslag av private produsenter.
5. Kommune hvor brukersida er arbeidsgiver, men hvor dette er organisert som aksjeselskap.
6. En viss geografisk spredning og både små og store kommuner.

2.2 Faktisk utvalg av kommuner

Vi hadde opprinnelig et utvalg på tolv kommuner basert på kriteriene over. Etter hvert som vi kontaktet kommunene ble det klart at det var tyngre og mer tidkrevende å rekruttere kommuner enn vi hadde forutsett. Vi supplerte lista med nye kommuner. Til sammen har vi vært i kontakt med 17 kommuner. Seks av dem takket nei til å delta i prosjektet, mens en ikke svarte til tross for purringer. Vi satt da igjen med ti kommuner som takket ja til å delta og som oppfylte kriteriene til utvalget. Siden det er relativt få brukere og assistenter i kommunene har vi anonymisert dem.

Kommunene er benevnt med bokstaver etter størrelse hvor A er den største kommunen og J er den minste. Antall kommuner etter størrelse:

Over 50.000 innbyggere	3 kommuner (A, B, C)
Mellom 10.000 og 50.000 innbyggere	3 kommuner (D, E, F)
Under 5.000 innbyggere	4 kommuner (G, H, I, J)

Vi betegner disse som henholdsvis store, middels og små kommuner. Det er videre en kommune fra hvert fylke, slik at de altså er fra ti ulike fylker og alle landsdeler er representert. Antall BPA-mottakere varierer mellom kommunene fra 5 mottakere til 44 mottakere.

2.3 Utvalg av ikke-kommunale arbeidsgivere

Utvalget av private leverandører fulgte av de kommunene som ble med i utvalget. Vi forespurte alle leverandører⁴ som leverte tjenester i de aktuelle kommunene. Det var AssisterMeg, Dedicare, Dialogue, Friskmeldt, JAG, OptimalAssistanse og Uloba. Alle takket ja til å delta i prosjektet unntatt Friskmeldt som ikke svarte til tross for purring. Vi har valgt å ikke anonymisere de private leverandørene fordi en anonymisering ville gjøre mye av kunnskapen lite interessant.⁵

I våre utvalgte kommuner fikk vi i tillegg opplysninger om at det var tre brukere som var arbeidsgiver sjøl eller de hadde oppretta et selskap for å ivareta BPA-tjenester til en bruker. Av disse fikk vi kontakt med en som takket ja til å delta i prosjektet. Denne arbeidsgiveren er anonymisert og kalles BPA-foretaket. Til sammen har vi altså 7 private leverandører som er arbeidsgivere for BPA med i utvalget.

2.4 Intervjuer

Vi har foretatt telefonintervjuer med to grupper av informanter:

1. Saksbehandlere i kommunene om forvaltningen av BPA-ordningene. De første intervjuene med saksbehandlere ble gjort i juli og august, mens de siste ble gjort i september og oktober (2012). Intervjuene foregikk etter en temaguide og varte fra en halv time og opp til en time og tjue minutter. Vi tok notater underveis og skrev ut intervjuene i etterkant. Disse intervjuene dannet grunnlag for intervju med den andre gruppa av informanter.
2. Ledere for enhetene som er arbeidsgiver for assistentene i kommunene om arbeidsgiverrollen, for eksempel avdelingsleder for BPA, tjenesteleder i hjemmetjenesten, enhetsleder for hjemmebaserte tjenester etc. Intervjuene foregikk i perioden september til desember 2012. En temaguide strukturerte intervjuene. De varte fra en halv til en time og ble skrevet ut på grunnlag av notater.

Siden de private leverandørene er en voksende gruppe i BPA-markedet, og vi samtidig vet lite om dem, prioriterte vi å møte dem ansikt til ansikt. Vi intervjuet sju private leverandører. Fem av intervjuene foregikk på leverandørens kontor eller i dennes hjem. Diverse praktiske årsaker førte til utsettelse av intervju av de to øvrige leverandørene. De ble derfor intervjuet på telefon. Alle disse intervjuene ble tatt opp på bånd og transskribert i sin helhet. Intervjuene fant sted i september, november og desember og varte i én til halvannen time. En temaguide lå til grunn for samtalene.

2.5 Kvantitativt materiale

Alle arbeidsgivere ble bedt om å sette opp en oversikt over antall BPA-brukere og antall assistenter. De siste skulle fordeles på kjønn, alder, utdanningsnivå, helsefaglig bakgrunn eller ikke, stillingsstørrelse og etnisitet. Kommunene laget oversikt på kommunenivå og de private leverandørene på nasjonalt nivå. Noen av tallene kan være litt omtrentlige, siden arbeidsgiverne ikke har registrert for eksempel utdanningsnivå og etnisitet. Dette kommenteres når vi framstiller datamaterialet i kapittel 4.

⁴ Se omtale av de private leverandørene i kapittel 4.1.

⁵ Det ble gjort klart i informasjonsbrev til de private leverandørene før de sa ja til deltakelse i prosjektet.

2.6 Dokumenter

Det fantes lite policydokumenter i kommunene og blant leverandørene. Vi har policydokumenter om kommunal overtakelse av BPA fra en kommune, om kriterier for tildeling av BPA og retningslinjer for bestillerne og utførerne fra en kommune, personalhåndbok fra en privat leverandør og forslag til mal for medarbeidersamtale fra en kommune. I tillegg har vi studert kommunenes hjemmesider med tanke på informasjon om BPA overfor befolkningen generelt og potensielle brukere spesielt. Dokumentene brukes i framstillingen der det er relevant.

3 Kommunen som forvaltningsorgan

I dette kapitlet går vi inn på kommunen som forvaltningsorgan. Først behandler vi arbeidsgiverorganisering, dvs. hvordan brukerne fordeler seg på arbeidsgivere i vårt kommuneutvalg, hva slags arbeidsgivervarianter som er i bruk, kommunenes politikk på dette feltet og hvilken grad av brukerinnflytelse over valget av arbeidsgiver dette gir for brukerne. Vi prøver også å trekke opp noen mulige generelle utviklingstendenser med utgangspunkt i vårt materiale, men sett i en større sammenheng.

Videre ser vi hvordan kommunene har organisert saksbehandlingen i tilknytning til BPA, særlig knyttet til om det er innført skille mellom bestiller og utfører. I neste del tar vi opp hva kommunene vektlegger ved tildeling av BPA. Så følger hvordan kommunene går fram ved utmåling av timer, hva de vektlegger i den forbindelse og om det er samme type behovsvurdering ved tildeling av BPA som ved tradisjonelle tjenester eller om BPA-brukerne får flere timer, slik tilfellet har vært for mange så langt (Andersen mfl 2006, Johansen mfl 2010). Til slutt i dette kapitlet går vi inn på hvordan kommunene utformer vedtakene sine om BPA til den enkelte bruker, og i hvilken utstrekning kommunene kontrollerer hva brukerne benytter timene sine til.

3.1 Arbeidsgiverorganisering

Det er kommunen som bestemmer hva slags arbeidsgivermodell bruker skal ha. Valget av arbeidsgiver for brukernes assistenter er formelt sett ikke en del av det forvaltningsrettslige vedtaket og er heller ikke et enkeltvedtak (jf. Rundskriv I-20/2000 s. 4). Derved har brukeren ikke klagerett på denne beslutningen. De statlige retningslinjene vektlegger likevel at kommunen bør rådføre seg med bruker i valg av arbeidsgivermodell og viser til brukarmedvirkningsparagrafen (§ 8-4) i den da gjeldende sosialtjenesteloven (Rundskriv I-20/2000 s. 6). Det er derfor rimelig å tolke dette slik at staten mener at brukerne skal ha muligheter for innflytelse over valg av arbeidsgivermodell på samme måten som i forbindelse med saksbehandlingen av tildeling av BPA og utmålingen av timer.

Her følger først en oversikt over det totale antallet BPA-brukere i vårt kommuneutvalg fordelt på ulike arbeidsgivermodeller.

Tabell 1: Antall brukere i vårt kommuneutvalg fordelt på arbeidsgivermodell

Arbeidsgiver	Antall	Prosent
Kommunen	125	69,4
Uloba	42	23,3
Andre private leverandører	10	5,6
Eget firma for bruker	1	0,6
Bruker som arbeidsgiver sjøl	2	1,1
SUM	180	100

”Andre private leverandører” fordeler seg på: Dialogue (2), AssisterMeg (1), JAG (1), Dedicare (4), Optimal (1) og Friskmeldt (1).

Vårt kommuneutvalg er ikke representativt for kommune-Norge, og når det gjelder arbeidsgiverfordelingen i vårt utvalg er kommunene kraftig overrepresentert, andre private leverandører er også overrepresentert, mens Uloba er underrepresentert og det samme er modellen med bruker som arbeidsgiver sjøl (sammenlikna med Johansen mfl 2010 s. 28). Dette har sammenheng med utvalgsriteriene våre hvor vi var ute etter dels kommuner hvor bare kommunen er arbeidsgiver, samt kommuner med tjenestekonsesjon og et betydelig innslag av private

produsenter. Samtidig kan det også fange opp nye tendenser som vi kan se i utviklinga av arbeidsgivermodeller som vi kommer tilbake til på slutten av denne delen.

I tabell 2 framkommer antall kommuner etter de faktiske arbeidsgivervarianter som brukerne har per i dag. Vi ser at det er mange varianter.

Tabell 2: Antall kommuner etter faktiske arbeidsgivervarianter

Arbeidsgivervarianter	Antall kommuner
Bare kommunen	3
Kommunen pluss bruker som arbeidsgiver sjøl	1
Kommunen og Uloba	2
Kommunen, Uloba, eget firma	1
Bare Uloba	1
Flere leverandører	2
SUM	10

Det er et viktig poeng her å skille mellom hva slags leverandører som faktisk er i bruk i kommunene og hva slags politikk eller primære ønsker kommunene har.

Hva med brukerinnflytelsen?

Fordelinga av leverandører kan være et uttrykk for en bevisst politikk fra kommunens side, altså at kommunen bestemmer fullt ut og ikke gir brukerne noen innflytelse over valget. Eller det kan være et resultat av at brukerne har hatt muligheter for innflytelse over hvilken arbeidsgiver de ønsker eller de har kunnet velge leverandør blant de som kommunen har godkjent.

I to av kommunene er det en standardmodell mht. arbeidsgiver som ikke gir brukerne noen innflytelse. Den ene kommunen har kommunen som standardmodell og den andre har Uloba som standardmodell. Videre er det to kommuner som også langt på vei har kommunen som standardmodell, hvor det skal veldig spesielle grunner til hvis brukerne kan få innvilget en annen leverandør.

Når det gjelder de tre kommunene som har kommunen som standardarbeidsgiver eller som "nestenstandard", er det for to av dem slik at de har utviklet en "BPA-enhet" i kommunen, dvs. at kommunen har opprettet en driftsenhet med ansvar for BPA med en koordinator eller liknende som leder enheten. Den ene kommunen har etablert dette for noen år tilbake og anbefaler at nye brukere skal ha kommunen som arbeidsgiver, men de har fortsatt noen etablerte brukere som har andre arbeidsgivere. Den andre kommunen har hatt kommunen som standard hele tida. Ved å bygge opp en "BPA-enhet" i kommunen kan kommunen ha mer styring og kontroll med ordningen, man kan gi opplæring, veiledning og oppfølging av brukere og assistenter, det kan bli lettere å organisere vikarer og behovet for fleksibilitet i assistansetilfanget og det kan etableres en "assistentpool" i kommunen. Den tredje kommunen har ikke utviklet en slik "BPA-enhet" og ansvaret virker noe fragmentert. Denne kommunen synes også å ha et sterkere behov for en viss styring med hva slags bakgrunn assistentene som ansettes har.

Kommunen som har Uloba som standard arbeidsgivermodell gjorde dette valget for mange år tilbake og det var ikke mulig for informantene å redegjøre for hva som var bakgrunnen for dette i sin tid. Kommunen har foretatt utredninger omkring mulighetene for at kommunen skulle overta ansvaret for ordningen gjennom en virksomhetsoverdragelse fra Uloba. Dette har imidlertid ikke blitt noe av, blant annet fordi kommunen ikke ønsket å overta arbeidsgiveransvaret for alle

assistentene. I følge en av informantene avventer kommunen nå situasjonen i forhold til om kommunen skal overta eller om man skal innføre brukervalg.

Det er videre en kommune som ikke ønsker at kommunen skal være arbeidsgiver. Hovedgrunnen til dette er at de ikke ønsker arbeidsgiveransvaret for assistentene fordi de har erfaringer fra tidligere om at de har måttet ansette assistenter fast i kommunen som de egentlig ikke ville ha: ”Dette ble problematisk sett fra kommunens side. Det ble problemer med at assistentene ble fast ansatt i kommunen og vi ble sittende igjen med en del personer som vi ellers ikke hadde ansatt” (informant). Denne kommunen søker altså å løse spenninga mellom arbeidsgivers styringsrett og brukerstyringa når det gjelder ansettelse av assistenter ved å forsøke å unngå at kommunen blir arbeidsgiver. Kommunen har imidlertid ikke gjennomført dette fullt ut.

I to kommuner hvor alle brukerne har kommunen som arbeidsgiver, hevder kommunal saksbehandler at søkerne blir informert om mulige alternativer og at de har valgmuligheter, men at ingen av brukerne har ønsket andre leverandører enn kommunen.

I to av kommunene er både kommunen og Uloba arbeidsgivere og brukerne har muligheter til å velge mellom disse.

En av kommunene har innført brukervalg gjennom tjenestekonsesjon, dvs. at brukerne kan velge mellom flere godkjente leverandører. Dette er nylig gjennomført i kommunen så det er begrensa erfaringer med hvordan det fungerer. Drøyt halvparten av brukerne i denne kommunen har imidlertid valgt private leverandører.

I vårt kommuneutvalg er det altså følgende variasjon mellom kommuner med hensyn til graden av brukerinnflytelse i valg av arbeidsgiver:

- Kommunen bestemmer, det er ingen brukerinnflytelse
- Kommunen bestemmer, men brukerne kan få innvilget annen leverandør ut fra veldig spesielle grunner
- Kommunen gir brukerne muligheter for innflytelse i valg av arbeidsgiver
- Kommunen tilrettelegger for valg gjennom innføring av en modell for brukervalg

Nye tendenser i ”leverandørmarkedet”?

Hvis vi beveger oss opp på et mer generelt plan, altså utover vårt kommuneutvalg, er det tegn som tyder på at den utviklinga som har vært siden midten av 1990-tallet med at Uloba har økt sin andel av brukerne på bekostning av kommunene, kan være i ferd med og endres. Det er to tendenser som peker i retning av at både kommunene og andre private leverandører kan styrke sin posisjon som arbeidsgivere, mens Uloba reduseres.

For det første er det flere kommuner som innfører brukervalg av leverandør blant leverandører som kommunen har godkjent. Dette kan skje gjennom tjenestekonsesjon eller rammeavtaler. I den såkalte Vestregionen har innføringa av tjenestekonsesjon skjedd på en måte som medførte at Uloba ikke ønsket å søke om godkjenning, og Uloba-brukere i disse kommunene har måttet velge andre leverandører⁶. Uloba har derved tapt mange brukere i disse kommunene. I andre kommuner hvor Uloba er en av de godkjente leverandørene som brukerne kan velge, vil Uloba uansett konkurrere med andre leverandører, til forskjell fra tidligere hvor Uloba var det eneste ikke-kommunale alternativet. Innføring av brukervalg har skapt en mulighet for andre private leverandører til å

⁶ Vestregionen representerer et samarbeid mellom 14 kommuner som ligger vest og litt nord for Oslofjorden.

etablere seg på ”markedet”. Det er derfor grunn til å tro at hvis stadig flere kommuner innfører brukervalg så vil de private leverandørenes (andre enn Uloba) andel øke.

For det andre er det noen kommuner som synes å ønske å utvikle BPA-ordningen gjennom at kommunen overtar arbeidsgiveransvaret for brukerne, altså at de innfører en standardmodell med kommunen som arbeidsgiver. Derved vil de ønske å overta eventuelle Uloba-brukere. Det kan være flere motiver for dette. Ett motiv kan være økonomisk innsparing ved at kommuner antar at de kan drive tjenestene til lavere kostnader enn Uloba. Et annet motiv kan være at man gjennom å bygge opp en ”BPA-enhet” i kommunen med en koordinator eller liknende som har ansvaret for ordningen, kan utvikle tjenesten gjennom bedre opplæring og oppfølging av brukere og assistenter, det kan bli lettere å organisere vikarer og sikre behovet for fleksibilitet i assistansetilfanget og det kan skapes en ”assistentpool” i kommunen.

Disse tendensene kan ses som en konsekvens av skjerpingen av krava mht. at offentlige anskaffelser fra andre (private) skal utsettes for konkurranse, som kom med forskrift om offentlige anskaffelser som trådte i kraft i 2007. Dette fortolkes av blant annet Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) slik at kommunen enten må drifte alle ordningene sjøl eller arrangere anbudskonkurranse ”dersom kommuner skal være sikre på ikke å risikere erstatningsansvar som følge av ulovlig direktekjøp” (http://www.ro.no/bpa_offentlige_anskaffelser.html). En slik anbudskonkurranse kan være åpen for alle mulige leverandører, eller den kan avgrenses til ideelle organisasjoner. Dette gir altså flere mulige alternativer: Kommunen kan drive alle ordninger sjøl (kommunen som arbeidsgiver for alle), ordningen kan settes ut på anbud hvor en leverandør kan få anbudet, enten som en konkurranse mellom alle mulige leverandører eller som avgrenset til ideelle organisasjoner, eller det kan innføres brukervalg hvor alle mulige leverandører kan konkurrere om å bli godkjent som en av flere leverandører som brukerne kan velge mellom, eller at det avgrenses til ideelle organisasjoner.

Slik det foreløpig ser ut er altså tendensen at noen kommuner velger å overta hele BPA-ordningen sjøl, mens andre kommuner synes å velge brukervalgmodellen.

3.2 Organisering av saksbehandlinga

Alle de seks store og middels store kommunene har innført et skille mellom bestiller og utfører innen helse- og omsorgstjenestene. Det vil si at det er en egen enhet som har ansvaret for saksbehandling i forbindelse med tildeling av helse- og omsorgstjenester (bestiller) som er atskilt fra de som har ansvaret for drift av tjenestene (utfører). Denne bestillerenheten kan ha ulike navn, som for eksempel bestillerenhet, bestillerkontor, tjenestekontor mv. BPA er i disse kommunene lagt inn under den samme inndelinga.

Det er gjerne en arbeidsdeling innen bestillerenheten enten mellom grupper av saksbehandlere eller mellom de enkelte saksbehandlerne. I de store kommunene er det gjerne flere saksbehandlere i forhold til BPA, mens i de noe mindre kan det være en saksbehandler som har hovedansvaret for BPA, men denne kan ha ansvar for saksbehandling også overfor andre brukergrupper.

I de fire minste kommunene som ikke har skille mellom bestiller og utfører, er det i to av dem en saksbehandler som har ansvaret for alle typer av brukere innen omsorgstjenestene, enten både institusjonsbaserte og hjemmebaserte eller bare det siste. I to av kommunene er det konsulenter som har ansvar for saksbehandlinga i forhold til tiltak for funksjonshemmede.

3.3 Tildeling av BPA

Rundskriv I-20/2000 om brukerstyrt personlig assistanse fra Sosial- og helsedepartementet gir noen retningslinjer omkring ordningen. Dette har senere blitt supplert med rundskriv I-15/2005 som åpner for at personer som ikke kan ivareta arbeidsledelsen sjøl kan få tildelt BPA, som for eksempel personer med psykisk utviklingshemming og familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Dette rundskrivet regulerer også hvordan arbeidsledelsen skal ivaretas i slike tilfeller.

I rundskriv I-20/2000 framheves at "målet er å bidra til at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for sterk funksjonshemming" (s. 3). Videre erklærer departementet at den primære målgruppa for ordningen er: Brukere med sammensatte og omfattende tjenestebehov, som er i stand til å ta arbeidslederrollen og som har egeninnsikt og som har ressurser til aktivt liv i og utenfor boligen (s. 5). Som nevnt åpner rundskrivet fra 2005 for at andre enn bruker kan ivareta arbeidslederrollen. Det er altså et omfattende og sammensatt tjenestebehov, sammen med at bruker eller en nærpersion må kunne ivareta arbeidsledelsen og at bruker har et aktivt liv som vektlegges.

Det er bare en av kommunene som har utarbeidet noen mer omfattende kriterier for tildeling av BPA. Av kommunene i vårt utvalg er det sju som har en kort omtale av ordningen på sine hjemmesider, mens for tre av dem kan vi ikke finne noen omtale av BPA. De som har en omtale ligger tett opp til formuleringene i rundskrivet mht. målgruppe for ordningen og bistandsformer. For to av disse kommunene er det imidlertid ikke nevnt noe om at brukerne skal være aktive i og utenfor boligen.

I intervjuene med saksbehandlerne har vi fått en nærmere konkretisering og utdyping av hva de vektlegger når de skal tildele BPA.

Flere av informantene legger vekt på at de tar utgangspunkt i rundskrivet og hva som regnes som primær målgruppe for BPA. Ellers er det ivaretakelsen av arbeidsledelsen som vektlegges av mange: "Vi legger vekt på arbeidsledelsen, at bruker kan være det sjøl eller med bistand eller fullmakt til en nærstående" (kommune A). Når dette kriteriet vektlegges betyr det også at søker kan få avslag hvis vedkommende har behov for hjelp til å ivareta arbeidsledelsen og man ikke finner noen til å ivareta denne.

Det er også flere av kommunene som vektlegger at det bør være et visst omfang av hjelpebehovet for å få BPA. Dette praktiseres imidlertid ikke veldig konsekvent, det er flere som likevel innvilger BPA ned mot 5-6 timer i uka. En av kommunene er imidlertid klar på at de ikke gir BPA til brukere med under 10 timer hjelpebehov i uka. På den andre sida er en annen kommune tydelig på at de ikke legger vekt på omfanget.

En formulering som også går igjen hos flere informanter er at det er mer hensiktsmessig med BPA enn tradisjonelle tjenester eller at tilbudet ikke kan dekkes på en tilfredsstillende måte ved de tradisjonelle tjenestene: "BPA er mest aktuelt for dem som har behov for omfattende hjelp som ikke kan dekkes opp tilfredsstillende med de tradisjonelle tjenestene" (kommune H). Hva som ligger i dette varierer noe mellom kommunene. Det kan være at "totaliteten av de tradisjonelle tjenester blir uoversiktlig og rotete" (kommune A), at BPA gir muligheter for at bruker får færre hjelpere å forholde seg til, eller at de får hjelp til oppgaver som de ikke får gjennom de tradisjonelle tjenestene (kommune G).

Det er særlig en informant som framhever at de er restriktive med å gi BPA til eldre og til personer under 18 år. Begrunnelsen i forhold til eldre er at kommunen legger vekt på at BPA først og fremst

er tjenlig overfor personer som er noe yngre og har et aktivt liv. Videre legger de vekt på at bruker bør kunne ivareta arbeidsledelsen sjøl. Likevel har kommunen et par tilfeller av at ektefelle er arbeidsleder, samt et par BPA-brukere under 18 år. På den motsatte kant er det en kommune hvor en av saksbehandlerne ser fram til å få søknader om BPA fra demente med pårørende eller hjelpeverge som arbeidsledere: "De er sårbare i forhold til hjemmetjenesten med å forholde seg til så mange helpere" (kommune D).

Det er en kommune hvor informanten legger vekt på at man egentlig er svært restriktive med å innvilge BPA: "Vi leter med lys og lykte for å ivareta behovet med tradisjonelle tjenester. Det er en del av saksbehandlinga å søke andre muligheter, som for eksempel å kombinere hjemmesykepleie, støttekontakt og praktisk bistand" (kommune C). Informanten gir inntrykk av at det er en negativ holdning til ordningen i kommunen: "Det er ingen som brenner for BPA-ordningen i kommunen, det har aldri vært noen entusiasme i kommunen for BPA, og kommunen markedsfører ikke eller informerer ikke om BPA". Likevel skal det i følge informanten mye til om kommunen avslår søknad om å få BPA, men saksbehandlerne bringer det altså ikke opp i dialogen med bruker hvis vedkommende ikke søker eksplisitt om BPA. Dette er også en av de tre kommunene hvor vi ikke finner at BPA er omtalt på kommunens hjemmeside.

Det er også en informant i en annen kommune som understreker at kommunen først og fremst ønsker å benytte de ressursene de har i de tradisjonelle tjenestene, og søkere kan få avslag på søknad om BPA hvis de for eksempel får god nok hjelp med hjemmesykepleie, hjemmehjelp og eventuelt aktivitetskontakt. Det framheves imidlertid at dette særlig gjelder hvis det er snakk om midlertidig hjelp: "Hvis det er større behov og mer varig er BPA mer aktuelt" (kommune H). Vi finner heller ikke i denne kommunen noen omtale av BPA på hjemmesidene.

Oppsummering

Det ser ut til at de fleste kommunene er lojale mot de statlige føringer som er utformet i rundskrivene når det gjelder tildeling av BPA. Det er imidlertid også noen kommuner som synes å ha en noe mer restriktiv holdning mht. tildeling. Informasjonsgjerrighet i betydningen å unnlate å informere om tjenester, er en kjent måte å rasjonere ytelser på (Lipsky 1980: 90-93). Det kan tenkes at en manglende omtale av BPA på kommunenes hjemmeside er en indikasjon på dette. Videre kan en mer lunken eller negativ holdning til ordningen i en kommune gi seg utslag i en praksis hvor saksbehandler kun forholder seg til de som eksplisitt søker om BPA og ikke framlegger ordningen som en mulighet i dialogen med de som søker om praktisk bistand.

Disse resultatene samsvar godt med resultatene fra en kommuneundersøkelse vi gjorde i 2003 (Andersen mfl 2006). Her fant vi også at kommunenes vurderinger av målgruppa for BPA samsvarte med de statlige retningslinjene for hvem ordningen passer best for (Andersen mfl 2006 s. 137). Sjøl om dette var hovedtendensen var det likevel store variasjoner mellom kommunene når det gjaldt terskelen for å få BPA. Videre fant vi at informasjon framsto som en måte å rasjonere tjenesten på, blant annet ved at kommuner kunne gi selektiv informasjon om BPA til brukere som de syntes var aktuelle for ordningen (Andersen mfl 2006 s. 149).

3.4 Utmåling av timer

Ved vurdering av søknader foretas det som regel hjemmebesøk hos søker. De aller fleste benytter IPLOS som verktøy ved kartlegging av behov. Noen bruker i tillegg egne verktøy som de benevner som "logg for hele døgnet", "døgnklokke" eller liknende for å kartlegge hjelpebehovet for hele døgnet. En informant uttrykker dette slik: "Vi foretar hjemmebesøk og bruker et døgnkartleggingsskjema hvor vi går gjennom hjelpebehovet for hele døgnet, pluss mer sporadiske hjelpebehov" (kommune A). En av informantene nevner også rundskriv om BPA som et verktøy

som benyttes i saksbehandlingen. Informantene beskriver at de gjør veldig nøye og omfattende vurderinger av hjelpebehovet for hver enkelt.

Når det gjelder hva brukerne kan få hjelp til, er det gjennomgående at det i tillegg til praktisk bistand i hjemmet og de som eventuelt trenger medisinsk eller helsemessig bistand, legges vekt på hjelp til å delta i sosiale aktiviteter utenfor hjemmet. For barn og unge vil gjerne også avlastning for foreldre kunne legges inn i BPA.

BPA gis ofte også i en blanding med flere tjenester. Det kan være trygghetsalarm, hjemmesjukepleie, avlastning eller andre ting. Noen har også hjelp fra hjemmetjenesten til korte oppdrag, for eksempel en halv time om morgenen eller hjelp til å legge seg om kvelden.

Hjelpebehovet og hvordan tjenestene skal gis utredes i dialog med bruker og eventuelle pårørende eller andre nærpå personer eller hjelpeverge. Det kan diskuteres med bruker om BPA er en ordning som passer for vedkommende, hvor mange timer bruker mener han/hun har behov for, eventuell blanding av BPA og andre tjenester. Flere informanter framhever at det legges betydelig vekt på hva brukerne sjøl ønsker og hvilke interesser de har. En informant beskriver denne dialogen som en slags forhandlings situasjon:

”Brukerne har innflytelse, men noen ”smører på for mye” som et slags forhandlingsgrunnlag, fordi da regner de med at de får noe av det de ønsker..(...) Brukerne argumenterer for hva som er viktig for livskvaliteten, innenfor visse grenser selvfølgelig. Noen er veldig beskjedne på egne vegne, mens andre har helt urealistiske ønsker. Vi forsøker å bruke skjønnnet på en god måte. Vi bremsrer noen og oppmuntrer andre. Det er noen som trenger hjelp som de ikke har tenkt over. Mennesker er veldig forskjellige, noen er aktive mens andre liker seg best hjemme..(...) Vi finner ut hvilke interesser folk har og hva folk vil i livet” (kommune D).

Noen av saksbehandlerne vektlegger at de ikke fatter beslutningen om utmålingen av timer alene, men at BPA-sakene tas opp til diskusjon i saksbehandlergruppa. Dette kan være fordi man er litt usikre på utmålingen eller fordi man ønsker å tilstrebe en likebehandling av sakene.

Flere timer ved tildeling av BPA?

Saksbehandlerne ble spurt om det er samme type behovsvurdering når det gjelder tildeling av BPA som ved tradisjonelle tjenester, eller om det blir flere timer og i tilfelle hvorfor?

Det er flere informanter som hevder at det er samme vurderinger, men at de behandler søkere individuelt ut fra ulikheter i behov og livssituasjon. Noen av informantene ser imidlertid også ut til å tildele alder en betydning og at yngre og middelaldrende folk med funksjonsnedsettelse kan få mer hjelp enn eldre:

”Vi har samme vurderinger som overfor andre brukere. Den sosiale biten teller jo mer for yngre og middelaldrende brukere. Det er forskjell på en 40 åring som har vært utsatt for trafikkulykke mot ei 90 år gammel dame som kan gå på et dagsenter for eldre. Vi vurderer hjelpa ut fra livssituasjonen de er i. Jeg mener vi vurderer alle individuelt uansett tjenester” (informant i ett distrikt i kommune A).

”Det er et mål for oss at det skal være samme vurderinger av hjelpebehov for BPA som tradisjonelle tjenester, og jeg tror vi gjør det. Jeg tror ikke at de som får BPA får flere timer. Det er imidlertid slik at noen av dem som får BPA har større hjelpebehov enn andre og de får da sjølsagt flere timer” (kommune I). Samtidig kan det nok i følge denne informanten være at noen tidligere

har fått flere timer enn de med tradisjonelle tjenester, men at det ikke er så forskjellig vurdering lenger nå.

”Det sikres en slags likebehandling, men det er veldig forskjellige saker. En som bor alene trenger jo mer hjelp enn en som bor sammen med ektefelle. En i rullestol i 20 åra trenger mer hjelp enn en i 80 åra” (kommune B).

”Framgangsmåten i kartlegginga er oftest den samme ved BPA som ved tradisjonelle tjenester. Det vektlegges familiesituasjonen, nettverk, arbeid mv. Timene blir omtrent det samme, kan legge inn 2 timer ekstra i måneden for å få en større fleksibilitet” (kommune E).

”Når det gjelder vurderinger av antall timer er det ikke noen forskjell i grunnlaget for de som får BPA som de som får tradisjonelle tjenester. Det er imidlertid slik at BPA er mest aktuelt for dem som har behov for omfattende hjelp som ikke kan dekkes opp tilfredsstillende med de tradisjonelle tjenestene” (kommune H).

Det er to av kommunene som i følge informantene har strammet inn på utmålingen av timer de senere åra:

”Det har stramma seg mer til, det var rausere vedtak for 15 år sida. Det er en trend i samfunnet, det er flere som trenger hjelp og det strammes til” (kommune B).

”Tildeling av timer til BPA har blitt stadig strengere, særlig fra 2007. Timene skal ikke skille seg vesentlig fra tradisjonelle hjemmetjenester, vi hadde et mye friere skjønn tidligere. Det er vanskelig å beregne hva det vil si med aktiviteter utenfor hjemmet, timer til fritidsaktiviteter mv er stramma inn. Vi tar gjerne utgangspunkt i støttekontakt med 4-5 timer i uka til fritidsaktiviteter utenfor hjemmet. For de BPA-brukerne som er veldig aktive innebærer dette en klar begrensning (...) Det har vært mange klagesaker til fylkesmannen hvor de har fått medhold og fylkesmannen har fastsatt et høgere timetall. Disse sakene har imidlertid ikke skapt presedens for oss, dvs. at de ikke får noen betydning for vår behandling av andre saker” (kommune C).

Blant flere av de andre informantene hevdes det at det er mer grundige kartlegginger av behov og derved mer individuelt tilpasset hjelp overfor BPA-brukerne enn ved tradisjonelle tjenester:

”Vi gjør veldig nøyaktige vurderinger. Vi ser helheten i brukernes situasjon, hjelp ut på aktiviteter, mer grundig kartlegginger og mer individuelt tilpasset enn ved tradisjonelle tjenester” (informant i ett annet distrikt i kommune A).

I en kommune framhever informantene at de har blitt pålagt en sterkere likebehandling de senere åra, men det er likevel noen forskjeller: ”BPA-brukerne kan ha med assistenter til ærender ved behov, for eksempel handle mat, mens de som får tradisjonelle hjemmetjenester må bestille mat i en bestemt butikk og få den brakt hjem” (kommune C).

”Målet er at det skal være likebehandling. Det er imidlertid i større grad standardiserte vedtak på praktisk bistand, for eksempel rengjøring x antall timer i uka. Det er nok mer individuelle vurderinger ved BPA, vi bruker mye mer tid på saksutredninga og utredning av omfanget. BPA oppleves som en annen tjeneste, med mer smidighet i løsningene, brukerne forholder seg til de samme folka, de får vikar hvis det er sykdom eller ferie osv.” (kommune D).

”Det er nok en tendens til større vedtak ved BPA enn ved tradisjonelle hjemmetjenester. Dette er naturlig fordi det er en del småting som drar opp, for eksempel å håndtere avtaler, post, fritidsaktiviteter. Det er flere som er aktive i lag og foreninger, og de har gjerne behov for noe mer oppfølging. Det er et litt bredere spekter av aktiviteter som de får bistand til, som er litt utenfor den vanlige hjemmetjenesten. De vil også gjerne være uavhengige av familien. Det er en grunn til at de søker om BPA, de er med og definerer hva de har behov for” (kommune F).

”Det er hva de trenger hjelp til, hva de ikke får til ved tradisjonelle tjenester. Det kan være praktiske ting som maling av veranda, fisketur, handletur, aktiviteter som betyr noe for dem” (kommune G).

En informant framhever at de har plusset på litt ekstra for å få litt større vakter på helligdager og litt ekstraressurser. Videre sier informanten: ”De får kanskje litt flere timer enn hvis de hadde fått tradisjonelle tjenester for å sikre en grei hverdag, at de kan gå på tur og dra på besøk osv.” (kommune J).

Det er enkelte gråsoner når det gjelder typer av oppgaver og hvor praksis synes å variere noe mellom kommunene med hensyn til hva som kan legges inn i timene og ikke. Flere av informantene er inne på at det ikke skal legges inn timer til omfattende vedlikehold og oppussing av hus. Videre er noen klare på at det ikke legges inn timer til hagearbeid, gressklipping, snømåking eller husdyrhold, mens andre kan akseptere noen slike aktiviteter som en del av hjelpebehovet ved utmålingen av timer. Diskusjonene her går gjerne på om hva som er oppgaver som bruker bør kunne kjøpe av private eller få hjelp av familie eller venner til å utføre. Blant våre kommuner er det særlig en kommune hvor det ser ut til å være store diskusjoner omkring dette: ”Kommunen har noen tilfeller av at brukere har fått timer som de bruker til å male hus for eksempel. Jeg er skeptisk til det. Jeg mener vi må ha noen diskusjoner på hva som skal inngå i ordningen. De aller fleste må jo leie hvis de skal ha slike tjenester gjort. Det samme med snømåking og gressklipping. Kommunen har redusert et vedtak fra 15 til 10 timer/uke med begrunnelse i at timene brukes til oppgaver som brukeren må regne med å leie noen til å gjøre for seg ” (arbeidsgiverinformanten i kommune G).

Forhold som virker i retning av flere timer til BPA-brukerne

På grunnlag av analysen av materialet i denne undersøkelsen, peker det seg ut fire forhold som synes å virke i retning av at BPA-mottakere kan få mer omfattende hjelp, og eventuelt få flere timer enn de som mottar tradisjonelle tjenester:

1. Individuell behandling

Det skjer en grundig individuell kartlegging av hjelpebehov og som også medfører individuell tildeling (ikke standardisert).

2. Brukerinnflytelse

Vektlegging av dialog med bruker som også omfatter at brukers ønsker og vurderinger tas hensyn til.

3. Bredere spekter man får hjelp til

4. Ordningens karakter

Det kan gis noe ekstra timer for å få større vakter, en viss fleksibilitet i bruken av timene.

Det er imidlertid ikke helt sikkert at disse forholda bare virker når det gjelder de som mottar hjelpa som BPA. De tre første punktene kan tenkes å ha en betydning for yngre og middelaldrende personer med funksjonsnedsettelse generelt sett, også om man komponerer et hjelpetilbud ved tradisjonelle tjenester. Det synes å være godt dokumentert at yngre og middelaldrende personer (under 67 år) med omfattende hjelpebehov som følge av funksjonsnedsettelse, får flere timer enn eldre bistandstrengende personer (jf. Romøren 2006, 2012).

Torunn Hamran og Siri Moe ved Senter for omsorgsforskning i Nord-Norge, som er tilknyttet Universitetet i Tromsø, har gjennom intervjuer med informanter fra helse- og omsorgstjenesten i tre ulike kommuner, søkt å avdekke hva som kan være grunner til at yngre (under 67 år) får mer hjelp enn eldre når det gjelder hjemmetjenester (Hamran og Moe 2012). Hamran og Moe (2012) forklarer dette med at vurderingene er at yngre brukere (under 67 år), så langt det lar seg gjøre, skal kunne leve mest mulig som yngre personer uten funksjonsnedsettelse. Derfor trengs det omfattende bistand. Pleietrengende eldre brukere sammenliknes ikke med funksjonsfriske eldre på samme alder. ”Yngre brukere sammenlignes med funksjonsfriske personer på deres egen alder – og hva som omfattes som et verdig og akseptabelt liv for dem. De sammenlignes ikke med eldre – sjøl om de er brukere av de samme tjenestene og ”konkurrerer” om de samme ressursene” (Hamran og Moe 2012 s. 72). Videre framheves at yngre brukere og deres pårørende er godt kjent med sine rettigheter som brukere og er i posisjon til å stille krav, mens eldre brukere er mindre kjent med rettigheter og stiller ofte ikke krav.

Vi tror likevel at det ikke bare er alder som slår ut her, men at sider ved BPA-ordningen også kan spille inn på en slik måte at BPA-brukerne i mange tilfeller kan få et mer omfattende hjelpetilbud enn andre. I våre intervjuer spurte vi om det eventuelt blir flere timer for de som mottar BPA enn de som mottar tradisjonelle tjenester. Vi nevnte ikke eldre slik at det vel er grunn til å anta at informantene heller ikke tenkte bare i forhold til eldre brukere, men også brukere under 67 år. Det er tross alt bare snaut 4 prosent av de som er under 67 år som mottar hjemmetjenester/praktisk bistand som har BPA (2437 av 66.500, Brevik 2012). Det er derfor grunn til å anta at informantene ikke bare sammenlikna med eldre brukere når de svarte.

En hypotese kan være at forskjellene ”settes på spissen” eller blir særlig markert ved tildeling av BPA. Det kan være flere grunner til dette. Intensjonen i ordningen som er uttrykt gjennom rundskriv mv er veldig tydelig på at BPA skal bidra til at brukerne skal kunne være aktive utenfor boligen, samt leve et mest mulig uavhengig liv. Mange av de som søker om BPA er gjerne aktive og det vektlegges også av saksbehandlerne ved tildeling. Vi vet også fra tidligere brukerundersøkelser at mange brukere vektlegger som en stor fordel ved BPA at man har blitt mer uavhengig av hjelp fra familie og venner (Andersen mfl 2006 s. 140). Disse forholda bidrar utvilsomt til å øke timetallet. En annen viktig faktor er at arbeidsledelsen ved ordningen vektlegges og derved vil det være brukere (eventuelt andre som arbeidsledere) som er relativt ressurssterke som kan lede og styre ordningen. De vil også antakelig være over gjennomsnittlig flinke til å fremme sine interesser og kunne argumentere for eller forhandle fram flere timer bistand. En tredje faktor er ordningens karakter knyttet til behovet for fleksibilitet, at frammøte krever minst to timers betaling, etablering av buffere mv kan medføre at man bevilges noen timer ekstra.

På den andre sida tyder det på at ”særbehandlinga” av BPA-brukerne, i betydning av at de synes å få flere timer enn de som får tradisjonelle tjenester (under 67 år), har avtatt over tid. I brukerundersøkelsen i 2010 sammenliknet vi med en tilsvarende brukerundersøkelse fra 2002 (Johansen mfl 2010). Den avdekket at BPA-brukerne fikk færre timer i gjennomsnitt enn før, det var færre som oppga at de hadde fått økt tjenestetilbudet etter at de fikk BPA og innflytelsen over fastlegging av timeramma hadde gått ned. Dette kan indikere at kommunene har strammet noe inn

og at brukerinnflytelsen over omfanget av hjelpetilbudet er redusert. En annen faktor som vi også antar kan bidra til sterkere likebehandling av brukergrupper ved utmåling av hjelpetilbudet er at flere kommuner innfører skille mellom bestiller og utfører. Vesentlige siktemål med innføring av bestiller-utfører-modellen i pleie- og omsorgstjenestene, er å profesjonalisere og effektivisere saksbehandlinga og sikre sterkere grad av likebehandling (Skog og Andersen 2011). Derved kan oppretting av en bestillerenhet som driver saksbehandling overfor alle brukergrupper i kommunen trekke i retning av større grad av likebehandling av like tilfeller. Vi har som nevnt seks kommuner i vårt materiale som har innført skille mellom bestiller og utfører, men det har ikke vært mulig å finne noe klart mønster her i forhold til de kommunene som ikke har innført et slikt skille. Vi kan likevel ikke avvise at innføring av bestiller-utfører-modell kan ha en betydning, siden vårt utvalg består av få kommuner.

3.5 Utforming av vedtaket

Som nevnt gjør de fleste kommunene en grundig og detaljert gjennomgang av hjelpebehovet sammen med bruker i forbindelse med tildeling av BPA og som grunnlag for utmåling av timer per uke. Dette spesifiseres imidlertid ikke i vedtaket som brukerne får. Den vanlige måten å formulere vedtakene på er at det står antall timer per uke og hva slags typer av oppgaver som skal utføres, som for eksempel:

”Det står antall timer i uka og hvilke oppgaver som er tatt med i beregninga. Dekker følgende oppgaver...”

”Vedtaket gir antall timer i uka. Det er formulert som at det ”tenkt brukt til pleie og omsorg, praktisk bistand...”, men ikke fordelt på timer i vedtaket”.

”Vedtaket inneholder antall timer per uke, samt et oppsett på hva som er grunnlaget for dette, dvs. hva de skal ha hjelp til”.

Det mer detaljerte underlagsmaterialet kan eventuelt brukes i diskusjoner med bruker ved eventuelle endringer av hjelpeomfanget.

Det er bare en av kommunene hvor informantene oppgir at de nå i det senere har blitt pålagt å spesifisere timebruk på hver enkelt oppgave i vedtaket. Dette er en av kommunene som har strammet inn på utmålingen av timer. Men i følge informantene legger man seg ikke bort i hva brukerne benytter timene til: ”Men det er et signal om hvordan kommunen tenker seg timene brukt og det vil kunne ha betydning når brukerne søker om utvidelse av timetallet”.

Det er videre et entydig bilde fra alle informantene at kommunene i all hovedsak ”styrer på timeramma” og at det er liten eller ingen kontroll med hva timene brukes til. Informantene uttrykker at brukerne har full råderett over timene, eller at de har stor handlefrihet innenfor ramma, timene skal brukes fleksibelt osv. Det er noen informanter som framhever at de formidler til brukerne at det er noen typer oppgaver assistentene ikke skal brukes til, det kan som tidligere nevnt være omfattende vedlikeholdsarbeid eller oppussing av huset: ”Det er noen typer av oppgaver som assistentene ikke skal brukes til, for eksempel vedlikeholdsarbeid på huset, maling av huset eller renske takrenner” (kommune A).

Flere av ”gråsoeoppgavene” kan imidlertid bruker benytte assistentene til, sjøl om de ikke ligger inne i timeramma:

”Det er lite kontroll fra kommunens side. Mye blir dermed overlatt til bruker. Det kan ha negative sider hvis det ikke fungerer. (...) Assistentene kan for eksempel brukes til hagearbeid dersom brukeren prioriterer det, men det blir ikke lagt inn i timeramma” (kommune I).

”Innen rammen av vedtaket kan arbeidsleder bestemme hva timene skal brukes til. Vi er romslige slik. Vi driver ikke kontroll, men har en dialog med arbeidslederne. Men hvis det for eksempel brukes mange timer på å være ute og få timer til rengjøring, får ikke arbeidsleder flere timer til rengjøring ved neste videreføring av vedtaket. Når det tildeles hjelp så skjeler vi til hva som er pålagt etter loven. Det vil ikke bli tildelt timer til kattehold, da må det bli omdisponering av tildelte timer. Arbeidsledere skal leie hjelp til det som er vanlig å leie, for eksempel maler til å male huset” (arbeidsgiverinformant kommune B).

”Vedtaket går på timer og innhold, men kommunen legger seg ikke bort i innholdet. Hvis det for eksempel er snakk om en helgetur så kan det bli gjort eget vedtak. (...) Det finnes ingen retningslinjer for hva assistentene ikke kan gjøre. Hvis noen søker om flere timer på grunn av hund- eller kattestell sitter det langt inn. Da forsøker vi å spille på nettverket. Kanskje en nabo eller slektning kan bidra? En kan ikke forvente at kommunen skal gjøre alt. Men de som har assistanse er ofte ensomme og da er det ikke så lett” (arbeidsgiverinformant kommune H).

Det er først hvis det skjer noe uforutsett at ”kommunen bryr seg”. For eksempel hvis assistansen ikke dekkes opp og kommunens hjemmetjenester må tre inn, det skjer overskridelser av timeramma, assistenter klager til arbeidsgiver over at de blir satt til arbeidsoppgaver de mener de ikke skal utføre, eller at det kommer fram på annet vis at innholdet i hjelpa er helt annerledes i praksis enn vedtaket bygger på.

At kommunene hovedsakelig styrer på timeramma og at bruker/arbeidsleder bestemmer hva timene brukes til, er helt i samsvar med de statlige retningslinjene for BPA. Dette står for eksempel eksplisitt uttrykt tre steder i rundskriv I-20/2000:

”Innen de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som hjelper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis” (s. 3).

”Den nærmere fordelingen av de tildelte timene blir opp til brukeren” (s. 4).

”Det er også brukeren som bestemmer fordelingen av det timetallet som tilstås av kommunen” (s. 5).

Det varierer mellom kommunene hva som er lengden på vedtakene og hvordan man går fram ved revurdering av vedtak. Om lag halvparten av kommunene har vedtak som varer ett år, mens en har to år og de resterende har løpende vedtak uten tidsavgrensning. Ved revurdering er det noen som går skikkelig gjennom for å se om behovene hos brukerne har endra seg, mens andre forholder seg til endringer i behov etter hvert som bruker eventuelt tar kontakt eller utfører melder inn endringer.

Oppsummering

Vi kan slå fast at det jamt over ikke er detaljert utforma vedtak i betydningen at oppgavene er spesifisert på antall timer for hver oppgave. Det kan imidlertid foreligge et underlagsmateriale med en slik spesifisering som saksbehandler kan støtte seg til ved revurdering av vedtak. Styringa skjer hovedsakelig på timeramma. Så lenge arbeidsleder holder seg innafor tildelt timeramme vil kommunene i liten grad legge seg opp i og kontrollere hva timene brukes til. Hvis bruker søker om

utvidet timetall kan man vurdere søknaden i forhold til det foreliggende underlagsmaterialet og hvis bruker søker om timer til noe som egentlig ligger til grunn i det opprinnelige vedtaket, vil saksbehandler kunne konfrontere bruker med dette ved behandlinga av søknaden.

4 Arbeidsgivernes tilrettelegging og assistentenes arbeidsbetingelser

I dette kapitlet vil vi først beskrive de private arbeidsgiverne som er representert i det empiriske materialet og så skal vi beskrive bakgrunnsvariabler blant assistentene. Videre vil vi organisere analysen av datamaterialet omkring fem hovedtemaer; rekrutteringsprosessen, turnover/vikarer, opplæring/veiledning, formelle arbeidsbetingelser, arbeidsmiljø og utfordringer framover.

4.1 Beskrivelse av arbeidsgiverne

Arbeidsgiverne innen BPA er enten kommunen, private leverandører eller bruker sjøl. I vårt materiale har vi 9 kommuner som er arbeidsgivere for assistenter. Kommune C er ikke arbeidsgiver for assistenter innen BPA. Utvalgte kommuner er beskrevet i kapitlet foran.

De private leverandørene har lenge hovedsakelig bestått av kooperativet Uloba. I de senere år har det imidlertid kommet flere aktører inn på det private leverandørmarkedet. I vårt utvalg av kommuner var det registrert 8 private leverandører, hvorav Uloba er en. En annen leverandør er et enkeltpersonforetak som produserer tjenester til en person, BPA-foretaket. Et selskap, Friskmeldt AS, fikk vi ikke svar fra etter henvendelse og en puring. I tillegg kommer 5 større og mindre leverandører; AssisterMeg, Dedicare, Dialogue, JAG Assistanse og Optimal assistanse. Vi har intervjuet lederne for de respektive selskapene, samt leder og HR-leder i Uloba⁷. I det følgende gir vi nøkkelinformasjon om de private leverandørene og en kort informasjon på bakgrunn av nettsider og opplysninger fra informantene. Siden de private leverandørene av anonymitetshensyn ikke vet hvilke case-kommuner som deltar i studien, framstilles nøkkeltall om BPA-ordninger og assistenter fra leverandørene på nasjonalt nivå, ikke kommunenivå. Hos de private leverandørene er det totalt ansatt opp mot 3000 assistenter. Av tabell 3 ser vi at det i gjennomsnitt er om lag 3 assistenter ansatt hos hver bruker. Det er i samsvar med funn i våre tidligere undersøkelser (Johansen mfl. 2010:32). Det betyr at det antakelig er ca 9000 assistenter innen BPA i Norge og om lag 1/3 av assistentene er altså ansatt hos private leverandører.

Tabell 3. Antall BPA-ordninger og assistenter hos private leverandører, nasjonalt nivå

Leverandør	Antall BPA-ordninger	Antall assistenter ⁸
BPA-foretaket	1	13
AssisterMeg	94	252
Dedicare	27	165
Dialogue	26	160
JAG Norge Assistanse	15*	137
Optimal Assistanse	33	119
Uloba	779**	2132***
Totalt	975	2978

* Har 27 medlemmer og 15 aktive ordninger

** aktive og passive medlemskap

*** i tillegg kommer 3000 tilkallingsassistenter

BPA-foretaket ble opprettet i 2010 som en følge av at et barn ble hardt skadet og trengte omfattende assistanse. Etter å ha forsøkt organisering av tjenesten gjennom etablerte private leverandører,

⁷ I den følgende navngir vi bare leverandøren når vi siterer leder eller HR-leder i de ulike foretakene.

⁸ Oversikten kan inneholde noen tilkallingsassistenter hos andre leverandører enn Uloba. Omfanget er likevel så pass lite at det ikke endrer det store bildet av antall assistenter hos de private leverandørene.

opprettet barnets mor et enkeltpersonforetak der hun er innehaver og daglig leder for selskapet og fungerende arbeidsleder for primærbrukeren.

AssisterMeg AS ble stiftet i 2006 og profilerer seg gjennom slagordet ”sterk rygg og stort hjerte”. *AssisterMeg* har hovedkontor i Stavanger og avdelingskontorer i Oslo og Bergen. De tilbyr personer med funksjonshemninger skreddersydd assistanse uavhengig av bakgrunn, funksjonsnivå, kulturtilhørighet, språk eller religiøs tilknytning. De har spesialisert seg på brukerstyrt personlig assistanse til det offentlige og til privatpersoner, men de tilbyr også husmorvikar, hjemmehjelp, støttekontakt og andre sosiale tjenester (<http://www.assistermeg.no/content/om-oss>).

Dedicare AS er et av Nordens største selskap innen utleie og drift av helsebemanning. De har hovedkontor i Stjørdal og et operativt kontor i Oslo. Deres hovedbeskjeftigelse er å leie ut helsepersonell, men fra 1. januar 2012 har de også tilbudt BPA. *Dedicare* profilerer seg på at de har sin styrke innen rekruttering og bemanning og at de derfor er garantist for at arbeidsledere innen BPA skal få gode assistenter. Det er likevel arbeidsleder som velger hvilke assistenter han eller hun vil ha

(<http://www.dedicare.no/no/omsorg/personligassistanse.4.785c9c3b1306f969044800609.html>).

Dialogue BPA AS ble oppretta i 2008 som datterselskap av *Dialogue AS* på Sola. Opprettelsen skjedde på bakgrunn av lederens lange erfaringer med ordningen. Hensikten var å bli en framtidsretta arbeidsgiver for BPA. *Dialogue* ønsker en ideell BPA etter FN's standardregler som bygger på bevisstgjøring, rehabilitering, støtteordninger, økonomisk og sosial trygghet. Deres visjon; et godt liv – er en visjon som også innbefatter ansattes arbeidsliv

(<http://www.dialogue.no/kunder/dialogue/home.nsf/unique/D604A2FD0060A08DC1257ABD0042E88F>).

JAG Assistanse AS er leverandør og organisator av BPA til folk med kognitive funksjonsnedsettelse og omfattende og sammensatte assistansebehov. Brukerkooperativet *JAG* i Sverige er moderselskapet som eier datterselskapet *JAG Assistanse AS*. *JAG Foreningen* i Norge er en ideell forening som startet i 2009 etter inspirasjon av den svenske foreningen. Kontoret ligger i Oslo. I Norge betyr navnet *Jeg – Assistanse – Godt liv*. Det er bare personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse som kan være hovedmedlemmer i foreningen, mens andre kan være støttemedlemmer. Formålet er å jobbe for at medlemmene skal få rett til BPA, og dermed få et godt og fullverdig liv på egne vilkår. *JAG Assistanse* er arbeidsgiver for assistentene til medlemmene i foreningen (<http://www.jagassistanse.no/node/212>).

OptimalAssistanse AS ble stiftet i 2009 og er lokalisert på Grålum ved Sarpsborg. De driver ”undervisning og kompetanseheving innen sakfeltet borgerstyrt personlig assistanse, samt det som står i naturlig forbindelse med dette”. Verdigrunnlaget bygger på borgerrettighetsbevegelsen *Independent Living* som betrakter hindringer en møter som funksjonshemmet som samfunnsskape. De profilerer seg gjennom slagordet ”vi er *OptimalAssistanse* – et friskt valg – din nøkkel til frihet – BPA” (<http://optimalassistanse.no/om/>).

Uloba ble startet allerede i 1991 og har vært et andelslag (BA). I likhet med andre BA har *Uloba* gått over til selskapsformen samvirke (SA). Ifølge vedtektene kan de da ha fullverdige medlemmer som har annen arbeidsgiver enn *Uloba*. Medlemstallet er derfor høyere enn der *Uloba* er arbeidsgiver. *Uloba* jobber for at personer med assistansebehov skal få leve et fritt og selvstendig liv med borgerstyrt personlig assistanse (BPA). I tillegg til å være en arbeidsgiverorganisasjon er *Uloba* en interesseorganisasjon som bygger på *Independent Living*-ideologien. Det er en

internasjonal bevegelse som startet i USA på 1960-tallet og som jobber for funksjonshemmedes rettigheter (<http://www.uloba.no/Om%20oss/Sider/default.aspx>).

Oppsummering

Leverandørene framstår med noe ulik profil når det gjelder målgruppe og egne kvalifikasjoner. Noen, som for eksempel JAG, er helt eksplisitte på at de retter sine tjenester inn mot personer med intellektuelle funksjonsnedsettelse. Uloba derimot framstår mer implisitt som et godt valg for funksjonshemmede som er ideologiske og legger sterk vekt på at de er ute etter assistenter som er serviceorientert. OptimalAssistans framstår som ganske lik Uloba med tanke på målgruppe. Dialogue kan se ut til å legge mer vekt på omsorgsorientering når de nevner rehabilitering, støtteordninger og sosial trygghet. AssisterMeg synes å ha en mangfoldstilnærming der de legger vekt på at de har kompetanse på kultur, språk og religiøs tilknytning. Dedicare er del av et større konsern med utleie av helsepersonell som hovedaktivitet, og de framstår mer som allrounderen som ikke har spesialisert seg på noen bestemt målgruppe. De understreker derimot at de er profesjonelle på bemanning og at det borger for gode assistenter. Hvorvidt de ulike profilene er tydelige for arbeidsledere på søk etter arbeidsgivertilknytning er vanskelig å si. Det kan tenkes at de ulike profilene fører til noe ulik praksis blant leverandørene.

4.2 Beskrivelse av assistentene

Det finnes ingen nyere undersøkelser av hvem assistentene er. Den eneste breddeundersøkelsen av assistentene i Norge ble gjort i 2001 (Guldvik 2001). På basis av rapporten fra 2001 vil vi beskrive en del bakgrunnsegenskaper ved assistentene. Noen egenskaper vil sammenliknes med dagens situasjon på bakgrunn av informasjon fra arbeidsgiverne i denne undersøkelsen.

Personlig assistanse er et kvinneyrke. I 2001 var 85 prosent av assistentene kvinner og 15 prosent menn. Det er samme kjønnsfordeling som var blant pleie- og omsorgspersonale⁹ i 2010 (NOU 2012: 15: 151). Kjønnsfordelingen er også i tråd med informasjon fra vårt utvalg av kommuner i den foreliggende studien. I vårt kommuneutvalg er det ansatt 84 prosent kvinner og 16 prosent menn. Ser vi derimot på de private leverandørene er mannsandelen høyere. Der er 25 prosent av assistentene menn og 75 prosent kvinner.

Gjennomsnittsalderen var i 2001 på 39 år. Den største andelen (56 prosent) assistenter var likevel mellom 18 og 30 år. I vårt utvalg av kommuner er den største gruppa assistenter mellom 18 – 39 år (53 prosent), mens 39 prosent er mellom 40 og 59 år. Ei relativt lita gruppe på 8 prosent er over 59 år. Assistenter ansatt hos de private leverandørene er noe yngre. 60 prosent er 39 år eller yngre, 31 prosent er fra 40 til 59 år, mens 9 prosent er over 59 år.

Når det gjelder utdanningsnivå hadde 56 prosent av assistentene utdanning på videregående nivå i 2001, mens 22 prosent hadde grunnskole og 21 prosent hadde høyere utdanning. For Uloba var tallene den gang 17 prosent grunnskole, 50 prosent videregående og 33 prosent høyere utdanning. Vi har mangelfulle tall for vårt utvalg av kommuner, men tallene fra de private leverandørene tyder på at utdanningsnivået har økt siden 2001. Andelen assistenter med videregående utdanning er den største gruppa med 55 prosent. Andelen med høyere utdanning har imidlertid økt til 39 prosent, mens 6 prosent har utdanning på grunnskolenivå.

Ca. 40 prosent av assistentene hadde i 2001 helse- eller sosialfaglig utdanning, fordelt på 43 prosent av de kvinnelige assistentene og 18 prosent av de mannlige. Tar vi med de som hadde yrkeserfaring fra helse- og sosialsektoren får vi en andel på 60 prosent som har helse- og

⁹ Unntatt her er sykepleiere, vernepleiere, sosionomer og barnevernspedagoger.

sosialfaglig bakgrunn. En større andel menn enn kvinner hadde i 2001 høyere utdanning, hhv 29 og 20 prosent, fordi en større andel menn var studenter. Blant de private leverandørene er det i dag 42 prosent som har helsefaglig bakgrunn. Det kan tyde på at andelen som rekrutteres på bakgrunn av helsefag er relativt stabil.

At assistenter har annen etnisk bakgrunn enn norsk er et forhold som har kommet mer opp i den foreliggende undersøkelsen enn i 2001. De store kommunene og alle leverandørene oppgir at de har mange med annen bakgrunn enn etnisk norsk som søkere til stillinger og som ansatte. For å ta noen eksempler: Kommune A oppgir at de har 36 prosent ansatt med annen etnisk bakgrunn enn norsk, kommune B har 24 prosent. Blant leverandørene er tallene på landsbasis at AssisterMeg har 54 prosent med annen etnisk bakgrunn enn norsk, JAG har 26 prosent, Dedicare har 9 prosent og Uloba 20 prosent.

4.3 Rekrutteringsprosessen

Punktet om rekrutteringsprosessen omfatter informasjon om utlysning av assistentstillinger, beslutninger om ansettelse og etniske minoriteter. Rekruttering av assistenter kan foregå med ulike grader av deltakelse eller styring fra arbeidslederen sin side. Den ene ytterligheten er at arbeidslederen tar ansvar for alt fra utlysning og intervjuing, til å beslutte hvem som skal ansettes. Den andre ytterligheten er at arbeidsleder konsulteres i forbindelse med utlysning, at arbeidsgiver plukker ut aktuelle kandidater, foretar intervju sammen med arbeidsleder, at arbeidsgiver og arbeidsleder diskuterer hvem som skal ansettes, men at arbeidsgiver har siste ordet ved ansettelse. Blant våre informanter (arbeidsgiverne) varierer praksisen mellom disse to ytterpunktene.

Minoriteter med annen etnisk bakgrunn enn norsk er som nevnt ei gruppe som er økende blant assistentene. Vi vil også belyse hvilke erfaringer arbeidsgiverne har med denne 'nye' assistentgruppa.

Utlysning av assistentstillinger

Bruker er i større eller mindre grad med på utforming av annonse i kommunene, enten i form av at bruker skriver noe om seg sjøl eller at ansatte i kommunene utformer annonsen.

"Bruker er med på utforming av annonsen, vedkommende skriver noe om seg sjøl" (kommune A).

«Vi utlyser stillingen i samarbeid med brukere, som er med og utformer utlysningen ut fra behovet de har» (kommune D).

"Når vedtak er meldt fra bestillerkontoret så kontakter vi brukeren med tanke på hva han eller hun ønsker, diskuterer innholdet i vedtaket. Vi utformer annonsen på grunnlag av hva bruker har behov for, så innkalles de mest aktuelle til intervju" (kommune E).

Det er ikke alltid at assistentstillinger blir utlyst. I de små kommunene hender det at bruker vet om noen som kan være aktuelle som assistenter.

"Når det er en bruker som har fått BPA så er det ofte at den vet om noen som vedkommende vil spørre eller at vi kan spørre om å være assistent" (kommune H).

"I noen tilfeller har brukerne forslag til noen de kjenner" (kommune I).

I en av de små kommunene ser de etter assistenter blant sine ansatte.

”Når vi har et vedtak om BPA ser vi etter assistenter blant de ansatte i kommunen; er det noen som kan ta en større stilling for eksempel? (...) Det har fungert meget godt for denne brukeren” (kommune G).

Blant de private leverandørene er praksisen også varierende. Uloba og OptimalAssistanse er de to som legger mest vekt på at arbeidsleder har ansvar for å ansette sine assistenter. Uloba er nøye på at arbeidsleder forestår utlysning og ansettelse av sine egne assistenter: ”Noen skriver sine egne annonser og de kan få tips til det (av sin BPA-rådgiver). Så kan de legge ut annonse på nettsidene til Uloba, eller annonsere i lokalavisen eller på tavle i butikken. (...) Det viktigste er intervjuet og det gjør arbeidsleder selv i aller størst grad. (...) Poenget er at man selv står ansvarlig for rekrutteringen. (...) Uloba søker ikke på vegne av medlemmer. Det er så til de grader kjernen i personlig assistanse at en kan ikke røkke ved det” (Uloba).

Lederen i OtimalAssistanse sier: ”Det er arbeidsleder som rekrutterer, vi legger oss ikke borti det i det hele tatt. Hvis arbeidsleder ønsker det kan vi bistå i hele prosessen. Vi kan gjerne ta intervjuene og alt på bestilling fra arbeidslederen, der arbeidslederen ønsker det. Dersom vi ikke skjønner at det er latskap da, da vet jeg ikke om BPA er det ønskelige i det hele tatt”.

Noen private leverandører har en praksis der de lyser ut stillinger i samråd med brukeren eller den som representerer brukeren. Leverandørene har en samtale med bruker om hva de trenger av assistanse og hvordan de vil bruke timene sine. ”Da blir det snakk om ønskelige egenskaper ved assistentene, så som kjønn, alder, nasjonalitet, spesielle hobbyer. Ofte kan vi ha noen i staben som kan passe. (...) Da kan vi tilby en som allerede er ansatt, og brukeren får vurdere om det kan være en aktuell assistent” (AssisterMeg).

Eller leverandøren sender et kartleggingsskjema til brukeren der vedkommende, sammen med ergoterapeut og familie, må registrere hva de har behov for av helsehjelp. ”Vi begynner allerede da å se på hvilke assistenter vi har i vår søkeportal. (...) Noen (arbeidsledere) har gode forutsetninger for å sette i gang med intervjuer, mens andre må ha mer hjelp” (Dialogue).

JAG lager ikke annonse som etterspør kvalifikasjoner hos assistentene. De beskriver derimot personen som trenger hjelp. ”Vi forsøker å rekruttere folk som forstår at de vil passe til den personen det gjelder”.

Alle arbeidsgivere legger vekt på at arbeidsleder, eller dennes stedfortreder, skal delta i intervju med mulige kandidater. I det første intervjuet er gjerne en representant fra arbeidsgiver med, mens der det gjennomføres to intervju tar gjerne arbeidsleder det andre intervjuet alene eller sammen med nærpersoner.

Beslutning om ansettelse

Arbeidsgiverne understreker at bruker skal ha innflytelse på ansettelse av assistenter. Likevel legger mange arbeidsgivere enkelte begrensninger på brukerinnflytelsen. I kommunene er de klare på at de som arbeidsgiver tar beslutningen om ansettelse dersom det blir uenighet om hvem som skal ansettes. Grunnen er at assistentene må kunne brukes til annet arbeid hvis BPA-ordningen opphører. Informantene synliggjør en bekymring for at kommunen blir sittende med ufaglærte arbeidstakere som de ikke ville ha gitt fast ansettelse i kommunen ved ordinære utlysninger. Det gjelder både store, middels og små kommuner.

”Dersom det er uenighet om hvem som skal ansettes er det kommunen som har siste ordet” (kommune A).

”Bruker kan komme med sine ønsker om assistentene som er intervjuet. Men ettersom vi ansetter disse som ansatte i kommunen, så må vi se på dette her fordi dersom de blir ansatt i så lang tid at de har krav på fast ansettelse, så må vi i kommunen kunne bruke assistentene til noe annet. De blir ikke fast ansatt med en gang, de kan gå på midlertidig avtale i inntil fire år” (kommune D).

”Vi samsnakker om hvem som er best egnet, og blir som regel enige. Men kommunen har det siste ordet som arbeidsgiver” (kommune E). I denne kommunen ”tar de ut folk med helsefaglig bakgrunn slik at de eventuelt kan putte dem inn i andre stillinger”.

”I størst mulig grad forsøker vi å legge opp til at bruker bestemmer hvem som skal ansettes. Men det har vært et par tilfeller der bruker har foreslått personer som kommunen ikke har ansett som hensiktsmessige assistenter. Det har gått på personlige kvalifikasjoner” (kommune I).

”Tidligere har kommunen brent seg på at de hadde fast ansatte assistenter, og som leder og ansvarlig for budsjettet kan jeg ikke risikere at kommunen blir ansvarlig for arbeidstakere som vi ikke kan bruke dersom BPA-ordningen opphører” (kommune G).

Blant de private leverandørene er de ikke så engstelige for å bli sittende med overtallige. Og de er opptatt av at brukeren skal beslutte i ansettelsessaker. I Uloba gjennomfører arbeidsleder sjøl alt som foregår før kontrakten formelt skal skrives av arbeidsgiver: ”Det handler så mye om kjemi at det blir veldig feil om noen annen skal gjøre den jobben”.

Hos de øvrige leverandørene er det også arbeidsleder som beslutter hvilke assistenter som skal ansettes. ”Det er alltid arbeidsleder som til syvende og sist bestemmer hvem som skal være assistenter” (Dedicare).

Brukerstyringa ved valg av assistenter er likevel ikke absolutt hos alle leverandører. Flere av leverandørene tilbyr hjelp med utvalg av det de mener er de mest kvalifiserte kandidatene. De gjør en forhåndsvurdering av kandidatene som bruker ikke deltar i.

”Vi foretar annonsering og screening av kandidater. (...) Da har vi på forhånd hatt en liten oppsummering av hva arbeidslederne trenger av assistenter. (...) Vi har kompetanse på rekruttering og bemanning og det benytter vi oss av. Så tilbyr vi arbeidslederne de som kan være de mest aktuelle søkerne. I stedet for at arbeidsleder må forholde seg til 20 søkere så får de 2-3 søkere å velge mellom” (Dedicare). I noen tilfeller er det slik at arbeidsleder foreslår en bekjent som assistent, ifølge lederen i Dedicare. Da er det arbeidsleder som tar ansvar for rekrutteringen. Gjennom en avtale får arbeidsleder under visse forutsetninger fullmakt til å ansette assistenter. Men Dedicare foretrekker i prinsippet å gjøre sjekker på referanser og lignende sjøl fordi det gir dem en trygghet som arbeidsgiver for assistentene som blir ansatt.

Noe som ytterligere kan begrense brukerinnsflytelsen hos noen arbeidsgivere er at assistenten kan jobbe hos to eller flere brukere. Det er i hovedsak fordi arbeidsgiver ønsker å imøtekomme assistentenes ønsker om større deltidsstilling eller full stilling. Arbeidsgiver gir altså rom for assistentenes medbestemmelse og slik kan de fremme en mer symmetrisk maktfordeling mellom arbeidsleder og assistent.

”Noen assistenter jobber hos flere brukere. Jeg mener at alle bør ha minst 40 prosent stilling slik at de får sine arbeidstakerrettigheter. Det er mange damer og få menn, og de må ha mulighet til å få pensjonspoeng ol.” (kommune A).

”Mange assistenter har flere stillinger. De kan for eksempel være hos en arbeidsleder med helgejobbing og en uten. (...) Noen assistenter kunne tenke seg større stilling, slik at det blir mer forutsigbart med tanke på inntekt. Vi forsøker å ivareta slike ønsker, men arbeidsleders ønsker går først” (kommune B).

”Assistentene jobber hos flere brukere. Det er fordi de fleste assistentene ønsker full stilling og fordi det ikke skal bli for slitsomt for assistentene å forholde seg til en bruker hele tiden. Vi opplever at det gir tilstrekkelig fleksibilitet for brukerne” (AssisterMeg).

”Assistentene kan jobbe hos inntil to brukere. (...) De kan jobbe hos to brukere som ikke er til hinder for hverandres frihet. (...) Men vi passer oss for at ordningen ikke skal bli ustabil fordi assistentene jobber i to ordninger” (Dialogue). Assisterter som ønsker større stilling må derfor vente til det klaffer med brukere som turnusmessig passer sammen.

”Vi har ingen policy på at assistenter ikke skal ha flere arbeidsledere. Det legger vi oss ikke borti, utover at de ikke kan ha mer enn 100 prosent stilling. Men det ser vi mer enn tidligere, at de jobber hos flere arbeidsledere” (OptimalAssistanse).

BPA-foretaket ansetter enten gjennom utlysning eller ved at noen kjenner noen som de tror kan passe til jobben: ”Vi er ikke ute etter helsefaglig bakgrunn. Av de vi har i dag har 2-3 jobba innen hjemmesykepleien. Med det er ikke det vi legger fokus på. Fokuset er engasjementet og ønsket om å stå for dette og gjøre en forskjell. (...) Kriteriet er å ønske og ville noe. Det må komme fra hjerterota, og gjør det det, så kan vi lære opp i det meste”.

Etniske minoriteter

Etniske minoriteter er ei gruppe som i større grad enn tidligere søker seg til BPA-ordningene. Både de største kommunene og de private leverandørene har mange innvandrere som søkere til assistentstillinger.

”Nå er det mange utenlandske søkere, og det er arbeidstakere som har problemer med språket. Det kan skape problemer i arbeidssituasjonen. De aller fleste søkerne er utenlandske, dersom en er heldig er det to norske blant 15 søkere. Før var det svensker, men det er det ikke lengre. Nå er det østeuropeere og spanjoler som kommer. Dersom de ansettes får de kontrakt i tråd med arbeids- og oppholdstillatelse. (...) Det er et problem å få folk til å bli i jobben når de har høy utdanning. Det er mange baltiske/russiske med mastergrad og filippinske med helsefagutdanning. De får ikke andre jobber og begynner som assistent. Det fører gjerne til at de blir bedre i norsk og så forsvinner de til andre jobber. Men det er kanskje greit. Da har de kommet seg inn på arbeidsmarkedet. En vinn-vinn-situasjon” (kommune A).

”For innvandrere er BPA en måte å komme inn på arbeidsmarkedet, inngangsbilletten, dersom de kan norsk vel og merke. Det er greit å ha på CVen for å søke andre jobber” (kommune B).

”I dag er hovedvekten av assistentene studenter og nye nordmenn som bor i Norge. (...) Mange har opphold og bestått språkprøve. De søker fordi de ikke har jobb. Det kan være en andel på 30 prosent, men de fleste er norske nordmenn. (...) Det kan være et problem at språkkunnskaper ikke er gode nok. Vi har brukere som har CP, muskelsvinn, MS, slagpasienter, og de har ikke sjøl et godt språk. Assistentene skal også bruke avanserte hjelpemidler. Da kan det fort oppstå misforståelser. Det kan veldig fort gå galt” (Dialogue).

”Veldig mange søkere er fremmedspråklige, men også mange er norske eller svenske. Det er overhode ikke rekrutteringsproblemer” (JAG).

”Vi har en enorm pågang fra folk som vil jobbe som assistenter. Det er klart at det er mange polske og fra Latvia og andre østblokkland. Men det er ikke bare derfra. Rekruttering opplever jeg ikke som noe problem. (...) Vi har kanskje 15 prosent fremmedspråklige. Assistentjobben er en måte å komme seg inn på arbeidsmarkedet.” (OptimalAssistanse).

For assistenter med annen etnisk bakgrunn enn norsk kan det være nyttig å jobbe en stund som assistent for å lære det norske samfunnet å kjenne.

”Vi har en del assistenter som ikke snakker godt norsk. Assistentpermen kan fås i engelsk utgave. I Oslo, Bergen og Trondheim har vi flere med annen etnisk bakgrunn enn norsk. I og med at de ikke trenger fagbakgrunn og det er personlig egnethet som gjelder, så kan det være attraktivt for mange. Assistentene får innblikk i både språk og kultur, matlaging og juletradisjoner” (Uloba).

Oppsummering

Det synes som om brukermedvirkningen er reell i ulike deler av ansettelsesprosessen. I en del tilfeller kan en karakterisere ansettelsesprosessen som brukerstyrt fordi brukerne foretar ansettelsen sjøl, og i andre tilfeller er det brukermedvirkning gjennom at brukerne formulerer ønsker om hvilke kvalifikasjoner assistentene skal ha. Brukerstyringa begrenses i noen tilfeller ved at arbeidsgivere gjennomfører en første utvelgelse før de oversender informasjon om kandidater til arbeidslederne. Noen arbeidsgivere, både blant kommunene og de private leverandørene, er opptatt av å gi assistentene medbestemmelse med tanke på arbeidstid. Arbeidsgiverne legger i slike tilfeller vekt på at brukermedvirkningen skal ivaretas, men samtidig søker de å imøtekomme assistentenes behov for å ha en inntekt å leve av. Dermed bidrar arbeidsgiverne til mer symmetriske maktforhold mellom bruker og assistent. Det er likevel kommunene som synes å legge mest restriksjoner på utvelgelsen av assistenter siden de er svært opptatt av at de ikke ønsker å ta arbeidsgiveransvar for ufaglærte ansatte som kan være vanskelig å sysselsette dersom ordningen opphører.

Informantene bekrefter at det er økende søkning på assistentjobber fra etniske minoriteter. Det anses av arbeidsgiverne på mange måter som positivt for rekrutteringen av assistenter. Samtidig er arbeidsgiverne opptatt av at språket kan være en utfordring, særlig i tilfeller der også arbeidsleder har språkproblemer. Med tanke på det store behovet for arbeidskraft innen omsorgsyrkene kan arbeidstakere med annen etnisk bakgrunn enn norsk utgjøre en ny rekrutteringspool. Her trengs det mer kunnskap om hvordan jobben fungerer for arbeidstakerne, arbeidslederne og arbeidsgiverne.

4.4 Turnover og vikarer

Svenske og norske undersøkelser viser at det er relativt stor utskifting av assistenter innen PA-ordningene (Socialstyrelsen 1997, Guldvik 2001). I den norske studien fra 2001 hadde 45 prosent av assistentene vært ansatt under 1 år, 42 prosent i 1 – 3 år og 13 prosent hadde vært ansatt i mer enn 3 år. Vi ville vite hvordan arbeidsgivere opplever graden av turnover innen BPA i dag. Når det gjelder vikarordningen er det i utgangspunktet slik at arbeidsleder skal ordne vikar. Men vi vet at vikarordningen kan være en utfordring for arbeidsledere fordi det kan være vanskelig å få folk til å stille på kort varsel.

Utskifting av assistenter

Kommunene har svært ulike erfaringer med tanke på utskifting av assistenter. Noen opplever stor utskifting: ”Det er veldig mye turnover. Det er mange små stillinger. Når en bruker for eksempel har 20 timer per uke og skal ha hjelp morgen og kveld, hverdag og helg, da må det bli mange små

stillinger for å få det til å gå opp. (...) Da blir ikke folk lenge i jobben, det blir for strevsomt” (kommune A). Andre oppgir at det ”ikke har vært stor turnover hittil” (kommune D).

Noen kommuner kan også oppleve at utskifting av assistenter varierer fra arbeidsleder til arbeidsleder. En kommune som er arbeidsgiver for to ordninger sier det slik: ”De er svært forskjellige. I den ene fungerer det godt og assistentene har vært de samme i fire år. I den andre er det mye utskifting. Folk greier ikke å stå i arbeidet over lang tid. Det blir sykmeldinger og utskifting. Det skal være brukerstyrt, men samtidig forutsigbart for assistentene. (...) ...men det har denne brukeren vanskelig for å forstå” (kommune J).

I en annen kommune oppgir de at ”det er noe større turnover enn i vanlig hjemmesykepleie. Det er kanskje 1-2 assistenter som slutter i løpet av et år. Det er det ikke i hjemmesykepleien” (kommune E).

De private leverandørene har ulike erfaringer, men turnover er jevnt over høy. ”Vi vet ikke eksakt hvordan turnover er, men den er jevnt over ganske stor. Det henger delvis sammen med små stillinger og studenter. Det avhenger av hvor store stillinger de har” (Uloba).

”Det er stor turnover i noen ordninger. Det er særlig i de store ordningene. (...) Veldig alvorlige helseplager. Det er så alvorlig at det er folk 24 timer i døgnet. Der har vi opplevd turnover fordi det tar tid å bygge opp en vikarpool. Da må assistentene ta mye ekstra. Det blir de lei av. (...) Der det er dårlig arbeidsledelse kan det være stor turnover, men der det er god arbeidsledelse eller assisterende arbeidsledelse er det lite turnover” (Dialogue).

JAG og BPA-foretaket opplever ikke stor utskifting av assistenter. ”Det er ikke stor turnover, det er veldig stabilt. Jeg tror det kommer av at assistentene går i relativt store stillinger” (JAG).

”To teamledere (assistenter) har vært med fra begynnelsen. (...) Men det er ikke bare de som er stabile. Det er noe gjennomtrekk, men da går det fort. Vi ser at det ikke passer av en eller annen grunn. Enten at vi føler at vedkommende ikke passer inn eller at de selv ser at de ikke passer inn. Synes begge parter at de passer inn her, så blir de gjerne lenge” (BPA-foretaket).

Vikarordningen

En godt fungerende vikarordning er alfa og omega for at BPA skal være en bærekraftig ordning for brukerne. Spesielt i ordninger der tjenestene omfatter å stå opp og legge seg, personlig stell etc., da er arbeidsleder helt avhengig av at hjelpa kommer som avtalt. I hovedsak ivaretas vikarordningen av arbeidsleder, men i tilfeller der det er problematisk å skaffe vikar trer arbeidsgiver til med hjelp. For at assistanseordningen skal fungere må arbeidslederne ha et korps av ringevikarer eller tilkallingsvikarer som er tilgjengelig for oppdrag på kort varsel.

Der kommunene er arbeidsgivere opplever noen mindre kommuner at de må ta ansvar for å skaffe vikar. Men det er ikke et problem som generelt framheves i kommunene.

”Å rekruttere vikarer er en utfordring. I utgangspunktet er det arbeidsleder som skal ordne med vikar, men som regel må kommunen hjelpe til. Når vi ansetter sommervikarer i hjemmetjenesten så tenker vi på hvordan vi kan utnytte vikarene i ferieavvikling for assistenter” (kommune I).

”Det er kommunen som tar ansvar for vikarer. Noen ganger blir folk (i hjemmetjenesten) beordret ut, mens andre ganger må jeg sjøl steppe inn som vikar for å avhjelpe situasjonen. Brukerne sjøl evner ikke å skaffe vikarer” (kommune J).

De private leverandørene legger vekt på at arbeidslederne må ha en vikarpool. Behovet for stabile vikarordninger er grunnen til at de private leverandørene har en stor andel tilkallingsassistenter eller ringevikarer.

”I utgangspunktet skal arbeidsleder ordne med vikarer, men vi hjelper til hvis det er behov. Vi kan for eksempel bistå i rekruttering av flere ringevikarer. Ringevikarer er oftest knytta til de enkelte ordningene. De har sine faste assistenter og en ring med faste vikarer rundt det. Mange bruker også familie til ringevikar. Forskriften åpner for at en kan bruke nærstående til ringevikar. Det kan være en god løsning i stedet for å ta inn ukjente i sitt eget hjem” (Dedicare).

”Vi ber brukerne bygge opp en vikarpool. Brukerne kan spørre kandidater som søker på jobb, men som ikke får jobben, om de vil stå som ringevikar. Da må vi sjekke referanser. Det kan vi bistå med hvis brukeren har behov for det. (...) Systemet er sårbart og vi har de en vikarpool i tillegg slik at arbeidsleder har noe å ta av hvis det blir sykdom og lignende. Vikarpoolen kan bestå av folk som har slutta, eller som har lyst på mer arbeid, eller som er kjent med Dialogue på en eller annen måte” (Dialogue).

”Assistansegarantisten (fungerende arbeidsleder) ordner vikar. Her kommer tilkallingsassistentene inn. Vi legger stor vekt på at brukerne må ha tilkallingsassistenter. Det er ofte nærstående. (...) De aller fleste assistenter er ansatt i 20 – 80 prosent stilling og så er det en del tilkallingsassistenter. På arbeidsplanen skal det stå fast ansatte, og så kan det kalles inn tilkallingsassistent ved sykdom. Assistansegarantisten er tilkallingsassistent, for den skal garantere ordningen. Noen av de som ikke har fulle stillinger er også tilkallingsassistenter. Noen er bare tilkallingsassistenter” (JAG).

”Arbeidsleder ordner vikar. (...) Nesten halvparten av assistentene står på fast avtale, men tilkallingsassistentene har også fast avtale i betydningen at de kan bli tilkalt ved behov. Det er noe annet enn midlertidig tilsetning. Mange har tilkallingsassistenter som ikke er del av den daglige staben, men som kommer inn ved ferier, reiser, sykdom etc. Slik sett er de en fast del av staben” (Uloba).

”Det er arbeidsleder som ordner vikar. Men vi er i ferd med å bygge opp en elektronisk vikarbank. Vi har akkurat kartlagt hvilke assistenter hos oss som kan tenke seg å jobbe ekstra og som kan stå i vikarbanken. Det er fordi vikarordningen er den største utfordringen for arbeidsleder. Og så vet vi at mange assistenter ønsker å jobbe mer. En vinn-vinn situasjon. Vi stresser arbeidsledere på at de må knytte til seg nok folk som tilkallingsassistenter. Men vi er også behjelpelig ved behov” (OptimalAssistanse).

”Vikarer har jeg betalt meg bort fra. Jeg har økonomi til å betale meg bort fra det. Har økonomi gjennom ordningen. Jeg betaler en person en dag i uka for å gjøre jobben med å ordne vikar. En av assistentene har det ansvaret” (BPA-foretaket).

Oppsummering

Ifølge informantene avhenger graden av utskifting av assistenter spesielt av to forhold. Det ene er hvor stor stilling assistenten har; dess større stilling, dess lengre blir de. For studenter gjelder ikke det nødvendigvis fordi de kan ønske seg relativt kort deltid, men for andre arbeidstakere vil arbeidstid kunne spille en større rolle. Det andre forholdet er god arbeidsledelse. Å være arbeidsleder for egne assistenter er ingen ukomplisert oppgave, og for de fleste vil det ta tid å lære ledelse. Dersom arbeidsleder er lite profesjonell i lederrollen blir det mye utskifting av personale, ifølge våre informanter. I forlengelsen av dette kan en diskutere hvorvidt turnover er et problem eller ikke. Det kan være negativt dersom assistentene kommer og går uten at det blir noen

kontinuitet for arbeidsleder. På den andre sida, i en ordning med så tette relasjoner mellom assistent og arbeidsleder, kan det være nødvendig for begge parter å skifte iblant.

Med tanke på vikarordningen ser det ut til at noen av de små kommunene blir stående ansvarlig for å skaffe vikar til BPA-ordningene, og spesielt der bruker ikke makter å ivareta arbeidsledelsen på en profesjonell måte. De private leverandørene synes å jobbe systematisk med å bygge opp team av assistenter og tilkallingsassistenter omkring hver enkelt arbeidsleder, slik at ordningen ikke blir sårbar og lite bærekraftig. Tilkallingsassistenter er en viktig del av assistentstaben. Som det går fram av tabell 3 har Uloba for eksempel flere tilkallingsassistenter enn assistenter som går i fast turnus.

4.5 Opplæring og veiledning

Uavhengig av arbeidsgivertilknytning har kommunene ansvar for basisopplæring av assistentene, så som etiske problemstillinger, taushetsplikt og lignende. I tillegg må brukerne forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen (Rundskriv I-20/2000). Fra tidligere studier i Norge og Sverige vet vi at det er potensial for forbedringer på disse områdene (Guldvik 2001, Larsson 2004). Det er derfor interessant å vite hvordan kommuner og private leverandører som arbeidsgivere driver opplæring og veiledning overfor arbeidsledere og assistenter.

Opplæring av arbeidsledere

Ivaretagelse av arbeidsledelsen er, som vi har sett tidligere, svært sentralt for innvilgelse og iverksetting av BPA. Kvaliteten på arbeidsledelsen har stor betydning for hvordan ordningen fungerer. Myndighetene har i noen grad tatt høyde for viktigheten av arbeidsledelse ved at "brukerne må forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen" (Rundskriv I-20/2000:5). Kurset har i mange år vært drevet av Ressurscenter for omstilling i kommunene (RO), men det er også andre aktører som tilbyr opplæring. Kurset i regi av RO består av to dagers grunnkurs for nye arbeidsledere. Temaer er rekruttering av assistenter; intervju- og ansettelsesspørsmål; brukernes ansvar for opplæring av assistenter; personalpolitikk; forhold til lovverk, herunder helse- og omsorgsloven, forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven; arbeidsgiveransvar og revurdering av behov

http://www.ro.no/bpa_2012_opplaeringspakke.pdf . OptimalAssistanse tilbyr tre moduler av kurs for arbeidsledere bosatt i fylker i østlandsregionen. Modul 1 er et todagers basiskurs. Modul 2 er to til tre dagers oppfriskingskurs for arbeidsledere som har tatt basiskurs for lenge siden. Modul 3 er to dager fordypning og påbygging (<http://optimalassistanse.no/kat/vare-kurs>). Arbeidsledere vil ha behov for relativt mye opplæring i tillegg til grunnkurs eller basiskurs. Det er opplæring utover grunnkurset vi er opptatt av å belyse i denne sammenhengen.

I regi av kommunene foregår det lite kursing av arbeidsledere, men det kan foregå opplæring mer ad hoc. Ingen av kommunene har systematisk opplæring eller kursing av arbeidsledere. Kommune A opplyser at de ikke har opplæring av arbeidsledere, men "kommunen er jo arbeidsgiver og jobber en del med å få arbeidsledere til å følge opp arbeidsmiljøloven, med arbeidstid og for eksempel at bruker ikke skal sjonglere med arbeidstida til assistentene på kort varsel".

Kommune E opplyser at "vi har et internkurs der vi tar opp spørsmål om helligdager, turnus og sykmeldinger". Kommune G oppgir at de ikke har opplæring verken for arbeidsledere eller assistenter: "Vi har ikke brukere som trenger hjelp til personlig stell eller intime ting. Slike brukere bor i bolig".¹⁰

¹⁰ Med «bor i bolig» menes her at brukerne bor i en bolig med fast hjelpepersonell knyttet til personene som bor der.

I en av de små kommunene sier informanten: ”Kommunen har ingen formell opplæring, men det er kjente brukere. Vi har møter med bruker og assistenter og vi bruker habiliteringsteam som veiledere for assistenter og bruker/hjelpeverge” (kommune J).

Likevel ser enkelte av kommunene behovet for opplæring: ”Vi ser at arbeidsledere har behov for opplæring ut over RO-kurset fordi det er mye de skal følge opp. De skal følge opp sykmeldte. De skal følge opp ansatte som enhver annen leder. Men det blir ikke gjort. (...) Vi har snakka om at vi er nødt til å lage et opplegg for arbeidsledere” (kommune D).

De private leverandørene er generelt opptatt av opplæring for arbeidsledere. Alle har en eller annen form for opplæring.

AssisterMeg har kurs for egne arbeidsledere gjennom samlinger både i Oslo og Stavanger: ”Og vi kan komme hjem til folk for å kurse dem. Enkelte synes det er vanskelig å komme på felles kurs og vil heller kurses hjemme. Det er viktig at arbeidsledere blir skolert i ledelse”.

Dedicare har i høst begynt med opplæring av sine arbeidsledere; ”alle som en, nye som gamle. Da snakker vi om helt konkrete ting som arbeidsplanlegging. Vi skal gå i gang med mer systematisk opplæring. Det første halvåret har vært igangkjøring”.

OptimalAssistanse viser til at arbeidsleder mange steder ikke fungerer: ”Det er ikke BPA. Og det er skremmende at de får BPA. Arbeidslederrollen må bli tydeligere definert”.

JAG har en ordning der en såkalt assistansegarantist tar hånd om arbeidslederansvaret for brukeren: ”Vi har to dagers obligatorisk kurs for assistansegarantisten i arbeidslederrollen, og vi tror at opplæring av arbeidsledere har betydning for turnover. Arbeidsledere er JAGs forlengede arm. De skal overholde arbeidsmiljøloven og være opptatt av HMS. Når det er 20 assistenter ansatt i en ordning, da er det en liten bedrift og det krever kunnskap for å lede den. Vi skriver også kontrakt med assistansegarantisten”.

Uloba understreker at lederrollen er svært viktig og de har kurs for sine arbeidsledere: ”Du skal ikke bomme så mange ganger før det blir konflikter, du skal finne de rette assistentene, du skal lede ordningen, behandle folk. Derfor har Uloba obligatorisk lederopplæring. Vi har hatt noen (arbeidsledere) som ikke har ønska å gå på kurs og da må de finne seg en annen arbeidsgiver. Alle må ha trinn 1 og 2 i kurspakken. Den store skrekken er at lederopplæringen skal bli borte. Mange funksjonshemma kommer fra systemer der de har vært undertrykt og det er en lang vei derfra til å bli leder. Det er lett å lene seg bakover og la andre ordne opp. Mange kommuner ser ikke hvor viktig arbeidslederrollen er og de tilbyr ikke kurs. Det blir fatalt for ordningen. Og en vet jo ikke hva andre aktører gjør. De kommersielle aktørene har fokus på selve assistansen og ikke fokus på at du skal inn i en lederrolle, og overføringen av makt og kontroll. (...) Det kan føre til passivitet blant arbeidslederne. Det er fatalt for funksjonshemmede som gruppe. Det er forskjell på å lede assistanse og å motta assistanse”.

Opplæring og veiledning av assistenter

Noen flere kommuner har opplæring av assistenter enn av arbeidsledere. Flere av kommunene forteller om ulike former for opplæring og veiledning.

”Vi har kurs for assistenter en gang om året, og vi har personalmøter og veiledning overfor assistenter etter behov” (kommune A).

”Det er samling for assistenter årlig. Da er det mer generelle tema som er oppe, for eksempel kommunikasjon” (kommune B).

”Assistentene får noe opplæring før de starter. Det er generell informasjon om timelister, lønn, egenmeldinger, permisjoner, sykmeldinger. Vi vektlegger taushetsplikten og de utfordringene dette kan ha på en liten plass der alle kjenner alle. Så er det en bit som går konkret på den de skal jobbe hos. Den inneholder litt om personen, teori om en eventuell lidelse, spesielle ordninger rundt den personen. Assistentene lærer også opp nye assistenter” (kommune H).

”Det er ikke lagt opp til systematisk veiledning fra vår side, men de vet om meg. Jeg regner med at assistentene tar kontakt dersom det er problemer” (kommune I).

Flere av de private leverandørene gjennomfører opplæring eller har støtteordninger for assistentene. AssisterMeg har kurs for assistenter: ”Vi samler opp 2 – 3 måneder og har kurs for flere sammen. Vi forsøker også å ha felles aktiviteter for assistentene fire ganger i året. Det er assistentkurs, førstehjelpskurs, julebord etc. Og det er personalmøter i de store ordningene”.

Dedicare ”har ingen fast ordning med veiledning av assistenter, men hvis det skjer noe har vi fagpersoner på kontoret. De har stilt opp på kort varsel hvis ansatte har følt seg dårlig behandlet for eksempel. Vi bistår ved behov”.

Dialogue har ”veiledning av assistenter hele tiden. Assistentene kan ta kontakt i kontortida, men de kan også henvende seg på andre tider. Når som helst. De får veiledning når de trenger det. Assistentene kan også ta kontakt med verneombud eller med meg. De skal ikke stå alene”.

JAG har en opplæringsgaranti for assistentene. Det betyr ”at vi gjennomfører utviklingsamtaler med assistentene der det kommer fram at det er disse tingene som forventes av deg som assistent. (...) Vi har obligatorisk kurs for assistenter, tilkallingsassistenter og administrasjonen. Det er JAG-dagen og der snakker vi mye om verdigrunnlag. Vi tar utgangspunkt i brosjyren som sier noe om hva som forventes i assistentrollen. Vi går gjennom steg for steg og vi har rollespill”.

Uloba har opplæring av assistenter, men ”vi er skeptisk til at folk kan utdanne seg som assistent. Vi har hatt assistentforum, og assistentpermen som arbeidsleder går gjennom sammen med assistentene, vi har assistentkurs, dvs. en dvd som brukes i opplæring. Vi har også ansatt en assistentrådgiver. Den stillingen er ny og ikke utformet enda. Den viktigste opplæringen står arbeidsleder for; hva trenger han/hun hjelp til? Vi jobber nå med e-opplæring som baserer seg på assistentpermen. Det går på å forstå at assistentyrket er et serviceyrket. Og hvordan være en assistent i et Independent Living-perspektiv. Kommunikasjon, etikk, taushetsplikt er temaer vi tar opp på kurs. Vi har snakka om kursing i en til to dager, separat fra arbeidsleder, for alle assistenter. (...) Driftsmidler kan brukes til å sende assistenter på kurs, for eksempel førstehjelpskurs. Det er opp til den enkelte arbeidsleder å tilby slike kurs, ikke noe opplegg fra Uloba sin side”.

OptimalAssistanse har ikke kursing av egne assistenter foreløpig. ”Men vi har laga kurs for assistenter, det var derfor OptimalAssistanse ble etablert. Men så kom vi aldri ut til assistentgruppa. Vi måtte ta veien om drift. Det er bare et tidsspørsmål før det kommer en utdanning for personlige assistenter. (...) Jeg tenker at fokus må være på det friske og ikke pasienten, for å få folk ut av offerrollen og pasientrollen. (...) Vi vil for eksempel bevisstgjøre assistentene på språk og begrepsbruk. Men det er klart at kurset vi har lagt opp er ganske omfattende, det er lagt opp til seks uker, en gang i uka. En del egenstudier. Håpet er å få til en sertifisering. Vi har holdt oss unna høgskolen for å unngå det medisinske perspektivet. Fagskoleutdanning har også vært et tema. Et

kurs i skjæringspunktet mellom service og omsorg. Men oppgavene er også avhengig av hvem du jobber hos. Ingen brukere er like”.

BPA-foretaket driver intensiv trening av brukeren etter en bestemt metode. De sier at de har gode muligheter og stor vilje til å kurse assistentene: ”Vi har sendt ansatte på kurs, for eksempel i førstehjelp. Opplæring foregår her i huset av erfarne assistenter. Men vi har også med oss assistenter til Xxxxx (utlandet) for å lære om metoden. Vi er fem stykker som reiser to ganger i året. Vi får i utgangspunktet ikke dekket opplæring i metoden for assistenter, men vi trekker dem med på opplegget. Så passer vi på at teamlederne er med. Vi sier at 2 av 3 teamledere bør/må/skal være med hver gang. Vi kan ikke forlange at alle skal være med hver gang”.

Oppsummering

Intervjuene indikerer at arbeidsgiverne forholder seg temmelig ulikt til behovet for opplæring av arbeidsleder. I de fleste kommunene er det lite bevissthet omkring systematisk lederopplæring. I de små kommunene kan de føle at de er såpass tett på brukerne at det ikke er nødvendig med egen lederopplæring. Bare én av kommunene tar opp at det er behov for opplæring av arbeidsledere. De private leverandørene er langt mer opptatt av temaet. De fleste har utviklet systematiske opplegg for opplæring av arbeidsledere. Uloba er de som har den mest ideologiske begrunnelse for opplæring av arbeidsleder. Myndiggjøring er hovedbegrunnelsen for opplæring. Informantene har også mer pragmatiske begrunnelser for slik opplæring, så som at arbeidsledere skal kunne følge lovverket og unngå unødvendig turnover.

En del kommuner har en eller annen form for opplæring av assistenter. De største kommunene har årlige samlinger for assistenter. Det er også disse to kommunene som har utviklet en ”BPA-enhet” i kommunen, jf. kapittel 3.1. En slik separat organisering kan, sammen med et visst omfang av brukere og assistenter, føre til at kommunen som arbeidsgiver blir mer profesjonell med tanke på oppfølging av assistentene. De mindre kommunene har ikke systematisk opplæring over tid. Det kan komme av at de ikke har så mange assistenter ansatt og at forholda er relativt oversiktlige.

De private leverandørene ser ut til å ha en noe mer profesjonell tilnærming til opplæring og veiledning. De har ulike former for opplæring av assistenter. Noen har samlinger en gang i året, mens andre har flere møtepunkter i løpet av året for assistenter, både faglig og sosialt. Likevel er det ulike holdninger til opplæring av assistenter blant de private leverandørene. Uloba er de som sterkest legger vekt på at opplæring skal ivaretas av arbeidsleder, og at assistentjobben er et serviceyrke som først og fremst skal imøtekomme arbeidsleders behov.

4.6 Formelle arbeidsbetingelser

Tidligere studier viser at assistentene har hatt løse og lite formaliserte arbeidsbetingelser. De jobbet kort deltid, mange hadde ikke skriftlige arbeidskontrakter og mange var ikke fast ansatt (Guldvik 2001). Vi skal her se på fast versus midlertidig ansettelse, lønnsbetingelser, tilkallingsassistenter, deltid og arbeidsmiljø.

Fast og midlertidig ansettelse

Når det gjelder arbeidskontrakter i kommunene har de ulike varianter. Noen kommuner benytter faste ansettelser, dvs. at om arbeidsforholdet til bruker opphører så har assistenten krav på annet passende arbeid i kommunen. Noen benytter midlertidige tilsetninger der assistentene har tidsavgrensede arbeidsforhold som forlenges inntil 4 år. En kan også finne ekstravaktkontrakter som betyr at assistentene enten ikke står i fast turnus, men blir innkalt ved sykdom og ferie, eller at kontraktene er av kort varighet. En av våre kommuner benytter oppdragsavtaler. Oppdragstakere er ikke arbeidstakere i henhold til arbeidsmiljøloven, men de har avtale om å gjennomføre bestemte

arbeidsoppgaver. Støttekontakter er i mange tilfeller oppdragstakere og en del personlige assistenter har slike kontrakter (Andersen, Colman & Moland 2009).

Mange kommuner gir assistentene fast ansettelse.

”Assistentene har samme avtaler som andre kommunalt ansatte, samme lønn og tillegg etc. Det er mest deltidsansatte. Mange assistenter ønsker det, men det er også noen som ønsker større stilling. Men mer enn halv stilling hos en arbeidsleder fungerer sjelden godt over lengre tid. Da må de være hos flere arbeidsledere” (kommune B).

”Assistentene blir fast ansatt. Det er derfor det er viktig at de har helsefagbakgrunn. Kommunen har ikke anledning til å ha så mange ufaglærte. Assistentene har vanlige kommunale arbeidsvilkår” (kommune E).

”Assistentene er fast ansatt. Til å begynne med var de timeansatt. RO anbefalte oss å ansette assistenter fast. Det er en utfordring. Nå etter at brukeren med den store ordningen er overført til sykehjem sitter vi med 1,5 stilling som er overflødig. Foreløpig er disse assistentene ufaglærte og kommunen har behov for faglært arbeidskraft. Vi har valgt å ha litt overkapasitet til de ansatte har fått praksis og fått tatt fagbrev. Det er mange ansatte som nærmer seg pensjonsalder og da er det behov for flere folk. Det vil være bra på lang sikt. Assistentene har arbeidsbetingelser som andre kommunalt ansatte. Det blir utbetalt mye 50 og 100 prosent tillegg når assistenter for eksempel er med bruker på sykehus. Kommunen er opptatt av å opptre ordentlig” (kommune H).

Noen kommuner har andre løsninger enn faste tilsetninger.

”Ettersom vi ansetter assistentene i kommunen så må vi se på dette her (i kommunen), fordi dersom de blir ansatt i så lang tid at de har krav på fast ansettelse, så må vi i kommunen bruke assistentene til noe annet. De blir ikke fast ansatt med en gang. De kan gå på midlertidig avtale i inntil fire år. Vi er jo usikre på hvor varige tjenestene blir, og vi vet ikke om den assistenten passer til en annen bruker. Første gang jeg var med på en ansettelse gjorde vi det som prosjekt, de var ansatt til brukers behov opphørte. Nå skriver vi bare midlertidige arbeidsavtaler. Det er helt vanlig. Vi følger samme prosedyre som vi gjør på andre midlertidige stillinger og vikarer” (kommune D).

”Noen brukere får assistenter på oppdragsavtaler. Det går på at bruker kjenner noen som de kan tenke seg, det er det enkleste. Det hender at venner blir engasjert i oppdragsavtale. Det har ikke fungert bare bra. (...) Oppdragsavtaler brukes for å redusere risikoen for å få arbeidsgiveransvar for personer som er ansatt etter helt andre kriterier enn kommunen ellers gjør, dvs. utdanning, erfaring og ansiennitet. Jeg ser helt klart at oppdragsavtaler av 3 til 6 måneders varighet rekrutterer mye dårligere enn hvis det hadde vært snakk om fast jobb” (kommune G).

”Alle blir satt på ekstravaktkontrakter til å begynne med. Det kan vare 2 – 3 måneder. Det betyr at de har kontrakter for 2 og 2 uker om gangen. Da får både bruker og assistent prøvd ut hverandre. (...) Så formaliserer vi etter hvert. Da er det et halvt års gjensidig prøvetid” (kommune A).

Alle de private leverandørene oppgir at assistentene er fast ansatt, men som vi skal se betyr ikke det at assistentene har det vi tradisjonelt mener med fast jobb.

”Bruker og assistent prøver samarbeidet et par uker før det inngås kontrakt. Det er greit å prøve litt for assistentene, og de får lønn under opplæring. Som oftest går samarbeidet bra og det lages kontrakt, men av og til passer det ikke. Det kan være både bruker og assistent som sier at dette ikke fungerer. Ofte er de enige om det” (AssisterMeg).

”Assistentene får fast ansettelse. (...) Dersom en ordning opphører så forsøker vi å omplassere. Oppsigelse er et skrekksenario. Dersom vi ser at det er en bruker vi kan miste, da leter vi med en gang etter andre muligheter” (Dialogue).

”En bruker ble lagt inn på sykehjem. Da ble alle assistentene overtallige. Vi fulgte reglene for opphør av virksomhet. Når det ikke er jobb mer, så er det ikke jobb. Da opplyste vi assistentene om at det var en utlysning av stillinger i nabokommunen. Slik kan vi gjøre, men det er bruker og assistansegarantist som avgjør hvem som skal ansettes” (JAG).

”De aller fleste er fast ansatt eller de er i vikariat. Vi har tre stillingsbetegnelser: de er fast ansatt, tilkallingsvakter eller vikar for noen som er borte midlertidig. Hvis arbeidsleder dør har de ikke jobb lenger. Hvis det er andre arbeidsledere som er ute etter assistent så kan vi formidle, men brukerstyringa fører til at det er arbeidsleder som bestemmer, det kan ikke vi bestemme. Da har vi ikke andre oppgaver” (OptimalAssistanse)

”Assisterer i Uloba har fast ansettelse. Men arbeidsforholdet opphører dersom bruker dør for eksempel. Ved dødsfall blir det sendt oppsigelse til assistentene med de oppsigelsesfrister som gjelder. Dersom man som assistent i en slik ordning fortsatt ønsker å arbeide som personlig assistent har man en mulighet i Uloba til å utlyse en ’stilling søkes’-annonse på våre nettsider, men Uloba som arbeidsgiver finner ikke en ny assistentstilling til vedkommende. Dette fordi det er den enkelte arbeidsleder sjøl som avgjør hvem som skal ansettes” (Uloba).

”I hovedsak ansettes assistentene hos faste brukere og når oppdraget hos denne bruker avsluttes, bortfaller ansettelsesforholdet hvis ikke assistenten kan ansettes hos ny bruker. Dersom behovet hos bruker opphører midlertidig, eksempelvis fordi bruker blir innlagt på sykehus, vil en ha anledning til omplassering hos andre brukere. Dersom dette ikke er mulig, må assistenten permitteres” (AssisterMeg personalhåndbok s 5).

Som det går fram av intervjuene er assistentene i kommunene enten reelt fast ansatte eller de går på løse og usikre ansettelser. Hos de private leverandørene er assistentene formelt ansatt hos arbeidsgiver, men i realiteten er de ansatt hos arbeidsleder. Dersom BPA-ordningen opphører blir assistenten oppsagt. De private leverandørene kan være behjelpelig med informasjon om nye utlysninger eller assistenten kan søke om jobb, men det er arbeidsleder som avgjør hvem som skal ansettes. Det betyr at assistentene lever med en viss risiko for å miste dette som inntektskilde.

Lønnsbetingelser

I kommunene lønnes assistentene i prinsippet som ufaglærte. All ansiennitet legges til grunn for lønnsberegning. Dersom assistenten har fagutdanning kan de i noen tilfeller få lønn i tråd med utdanningen.

”Vi har en førskolelærer og en hjelpepleier, begge får lønn som faglærte fordi de har nytte av fagbakgrunnen i jobben” (kommune J).

”Assistentene har alle rettigheter når de har blitt fast ansatt, med tanke på lønn, kvelds- og helgetillegg. Vi følger tariffavtalen. De fleste lønnes som ufaglærte. Noen er omsorgsarbeidere og jobber deltid i kommunale hjemmetjenester og som assistent, da lønnes de som omsorgsarbeider også i assistentjobben” (kommune A).

Hos de private leverandørene ligger lønnsnivået omtrent på samme nivå som de kommunale satsene eller de er litt bedre.

”Assistentene har tillegg i tråd med kommunal sektor, tillegg for kveld, natt, helg, helligdag. Minstelønn er kr 154 per time til kr 187 etter ansiennitet” (AssisterMeg).

”Vi har en minimumssats for lønn. Vi er pålagt å følge kommunens regulativer, men vi ligger bedre an enn det, fordi vi mener at lønnsnivået som kommunen har lagt seg på er for lavt i forhold til å finne den optimale arbeidskraften. Assistentene begynner på 150 kr/time, og de fleste ligger mellom 150 og 175 kr/time. Avlønningen er individuell i den forstand at vi ikke har fast trinn opp, vi har en modell der de som har lite erfaringer/utdanning begynner på 150 og så vil det øke. Utdanning betyr ikke så mye, personlig egnethet betyr mest. Vi har folk uten utdanning som har god lønn fordi de har jobbet med relevante ting. Har man bakgrunn fra helse- og omsorgssektoren så er man godt kvalifisert til å gjøre en god jobb. Det kan også være serviceyrker, at de er vant til å være i en servicesituasjon, det kan være relevant” (Dedicare).

”Vi har beregna lønn ut fra kommunens lønn, et gjennomsnitt av Oslo og Stavanger. Vi har aldersinnplassering; 20-30 år, der la vi oss på et litt høyere nivå for at de unge skulle bli stabile og bli lenger, så er det 30 – 40 år og så er det 40 +. Vi har ingen tariffavtale, ingen poeng for barn el., men vi har tjenestepensjon” (Dialogue).

”Vi ligger ikke noe dårligere an enn kommunen. Vi har alltid sett det slik at, siden vi er så mange som vi er og siden jeg ikke kan gjøre alt, så har vi tre teamledere. (...) De har også en del ansvar med å tilse at treningsprogrammet blir fulgt, at rutinene blir holdt, nå er de også godt i gang med ansettelse, intervjuer og vi har teamledermøter. Vi snakker sammen slik at alle skal bli en gruppe, slik at vi skal gjøre likt. For det er mye som foregår hver dag. (...) Og teamledere får mer i lønn. Den beste her får 190 kr/timen. Pluss tillegg på kveld og helg. For de har mye mer ansvar. Så vi har lønn fra kr 145 til 190 avhengig av ansvar og innsats. Gjør de en innsats utover det vi forventer skal det også gi seg utslag på lønna. Det er en motivasjonsfaktor. Det kommuniseres til assistentene og de får det også. Har de gjort en ekstra innsats en måned så kan det godt være at vi betaler en engangssum. Det har vi gjort flere ganger. Du har stått på og fått oss gjennom den perioden her av en eller annen grunn, da skal du få 5000 kr ekstra. Det har vi mulighet til å gi” (BPA-foretaket).

Noen legger vekt på pensjon for å skape gode arbeidsbetingelser for assistentene.

”Vi har grensa for pensjon lavere for å ivareta det at folk har små stillinger. Den ligger på 7 eller 10 timer per uke for at det skulle gagne de mange og ikke de få. Det var tanken. I tillegg er pensjonen innskuddsbasert så vi trekker ikke av folks lønn. Vi betaler det på toppen av folks lønning. Vi har prøvd å lage pensjonsordningen så gunstig som vi bare kan. Tilsvarende kommunal sektor” (Uloba).

Deltid

Personlig assistanse er et deltidsyrke. I 2001 var stillingsstørrelsen slik at 43 prosent av assistentene var ansatt i kort deltid (< 14 t/uke), 42 prosent var ansatt i 14 – 29 t/uke og 14 prosent i tilnærmet heltid (>29 t/uke). I vårt kommuneutvalg er det 53 prosent av assistentene som er ansatt i kort deltid, 34 prosent i 14 – 29 t/uke og 13 prosent i tilnærmet heltid. De samme tallene for de private leverandørene er hhv 58 prosent, 30 prosent og 12 prosent (landsbasis). Dersom tallene for kommunene er representative kan det tyde på at det blir en større andel assistenter enn tidligere med kort deltid både i kommunene og hos de private leverandørene. Det er interessant at dette synes å skje samtidig som andelen ”småbrukere” (1-15 t/uke) blant arbeidslederne har økt fra 27 til 38 prosent, og andelen ”gjennomsnittsbrukere” (16-38 t/uke) er redusert tilsvarende (Johansen mfl. 2010). Det synes som om det er en utstrakt bruk av kort deltid. Det kan henge sammen med at

arbeidsledere vil ha maksimal fleksibilitet og mange personer å spille på. Dette illustreres godt i følgende sitat:

”Når det er så stor andel kort deltid, ca. 80 prosent, så er det for det første mange ordninger som har få timer, 5-6 timer/uke. For det andre er det fryktelig mange studenter og de vil jobbe deltid. For det tredje vil arbeidslederne kanskje ha flere å spille på. Mange elementer spiller inn. Gjennomsnittsordningen i Uloba var for ca. tre år siden 42 timer/uke, og det sier noe om at det er mange ordninger som er under en stilling. Og hvis du har en stilling, 37 timer/uke, så indikerer det at du ikke bare har behov for de praktiske tingene, da har du behov for litt personlig også. Og da kan du ikke ansette en assistent, for hva gjør du da hvis den blir syk. Du må ansette to der allerede. Har du en liten ordning, 10 eller 15 timer, da indikerer det at du ikke trenger assistanse til å stå opp og legge deg. Og da er det enklere å ha en person. Da er det ikke så sårbart om det blir sykdom. Det er ikke det samme som at du trenger hjelp til å stå opp. Så der ligger det en del. Og så er det store ordninger, der det kan være fungerende arbeidsleder, der det er unger for eksempel, der kan det være større stillinger. De største ordningene har opp til 20 assistenter, da har du en buffer ved sykdom og lignende. Det som er vanlig er at assistenter stepper inn for hverandre ved behov” (Uloba).

Deltidsarbeidet viser seg også gjennom at assistentene kombinerer assistentjobben med andre aktiviteter. Undersøkelsen i 2001 viste at mange av assistentene kombinerte assistentjobben med andre aktiviteter (Guldvik 2001). Tre av ti kombinerte med ulike typer av helse- og omsorgsarbeid. To av ti kombinerte med annet lønnet arbeid, og en av ti med husarbeid. Mellom en og to av ti kombinerte med studier, mens tre av ti ikke kombinerte med andre aktiviteter. En fersk undersøkelse blant assistenter i Uloba viser at mellom to og tre av ti assistenter kombinerer arbeidet med studier og like mange kombinerer ikke med andre aktiviteter. De øvrige kombinerer assistansen med annet lønnet arbeid.

Arbeidsmiljø

Arbeidsmiljøloven (§ 1) har til hensikt å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfull arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som er i samsvar med den teknologiske og sosiale standard i samfunnet. Vi vil her se på hvordan arbeidsgiverne legger til rette for et godt arbeidsmiljø med tanke på for eksempel pauserom, hjelpemidler og verneombud. Dette er tema som ikke var tematisert eller som ikke ble oppfatta som aktuelt for alle informanter. Med tanke på medbestemmelse sier mange av arbeidsgiverne at medbestemmelse ikke er systematisert, men at arbeidsledere er lydhøre for forslag og ønsker fra assistentene. Arbeidsgiverne er opptatt av helse, miljø og sikkerhet for assistentene også i forbindelse med at de ikke skal gjøre oppgaver som ligger utenfor det som er forsvarlig i en slik jobb.

I kommunen A sier informanten at ”Spise- og pauserom har ikke vært noe problem fordi brukerne bor i hus med flere rom og da kan assistentene spise maten sin på kjøkkenet for eksempel eller det er et ’assistent-rom’ i huset. Alle assistenter har betalt matpause”.

Informanten i kommune B sier: ”Assistentene har krav på pauser, men vi har ikke krav til pauserom. Vi har krav om at alle hjelpemidler skal være på plass som for hjemmetjenestene. (...) Dersom bruker røyker så jobber det assistenter der som sier at det ikke sjenerer dem. Men vi kan ikke beordre assistenter dit som føler ubehag ved røyking. Det er en viss form for medbestemmelse for assistentene ved at det er personalmøter der det settes opp timelister etc. Da kan assistentene si fra om det er visse tider de ønsker eller ikke ønsker å jobbe, større stilling etc. Kommunen deltar på slike møter”.

”Det er behov for pauserom og lignende når assistentene har store stillinger. I den store ordningen ’var huset for lite’. Brukeren flyttet til omsorgsbolig nær sykeheimen. Den boligen var enda mindre. Da ble assistentene bedt om å spise matpakka si i pauserommet på sykeheimen. Assistentene får ikke alt de har krav på som arbeidstakere” (kommune B).

”Assistentene har ikke ting, for eksempel pauserom, som vi andre tar som en selvfølge. I en av ordningene har de liten plass i en omsorgsbolig, men et tidligere bofellesskap ligger i nærheten. Assistentene blir oppfordret om å gå dit i matpause og lignende. Der er det alltid en person på jobb. Med tanke på medbestemmelse så har ikke assistenten det på arbeidstid. Men på innholdet og organisering av dagen/uka så har de det til en viss grad. De foreslår aktiviteter ut fra andre ting som foregår i brukernes dagligliv. Det bidrar til forutsigbarhet. Og så kan de bytte vakter og helger uten at jeg legger meg bort i det. Bare de varsler slik at jeg til en hver tid vet hvem som er på jobb. Men sånn er vi runde for å få det til å gå rundt” (kommune J).

Noen av de private leverandørene legger vekt på at de har verneombud.

”Vi har verneombud, ett i Oslo og ett i Stavanger. Ett av dem er hovedverneombud og sitter i AMU og i bedriftens styre. Verneombud har hatt vernerunder i brukeres hjem. Noen brukere har reagert på det i utgangspunktet, men når vi har forklart at det handler om å se til at assistenten har gode arbeidsvilkår så har de akseptert det. Det kan også handle om at det trengs noe utstyr for å lette arbeidssituasjonen, da kan vi bidra med hjelp til å søke om slikt. Verneombudet har også hatt intervju med assistenter, uten at bruker og arbeidsgiver er til stede. Det fungerer på en god måte. Vi er også sertifisert som miljøfyrtårn” (AssisterMeg).

”Nå har vi verneombud i 9 regioner (verneområder) av landet. Vi har 12 verneombud. Assistentene får opplyst at de kan ta kontakt med verneombudene. Vi har laget en brosjyre der det er bilde av verneombudene og kontaktinformasjon. Vi har hatt to verneombudsamlinger. Det tar tid å jobbe det inn. En av dem er hovedverneombud og fast medlem av AMU. Vi har avtale med bedriftshelsetjeneste som er med på risikovurderinger. I sommer hadde vi den første vernerunden i private hjem. Da var vi spent. Det er jo private hjem samtidig som det er en arbeidsplass. Vi mener at vi har gjennomført det bra. I denne runden har vi henvendt oss til ordninger som synes dette er ok. Verneombudet har ringt på forhånd for å si hva de ser etter, for å få arbeidsleder til å forstå hva det handler om. Vi ringte til 20 arbeidsledere og så har verneombudet vært innom 12. Og de har blitt tatt imot veldig positivt” (Uloba).

”Dersom bruker røyker ville det være viktig å snakke om på intervju. Da må assistenten akseptere det eller så kan vedkommende ikke jobbe der. Vi vil da henstille brukeren til å tenke på omgivelsene. Og de aller fleste gjør jo faktisk det. Vi har også sagt fra på intervju at personen har hund. Da må søkere vurderer om de kan jobbe der. Og noen brukere har behov for at assistenten tar tunge løft, da må noen trekke seg fordi de ikke har helse til det over tid. Det er en viktig kartlegging som vi hjelper brukeren med i intervjufasen” (Dedicare).

”Vi har 3-4 brukere med 24 timer hjelp i døgnet, men det er ikke snakk om pauserom og slikt. Det blir stua eller kjøkkenet. Vi har tatt kontakt med arbeidstilsynet for å høre om det går an. Og så ansetter vi aldri i 100 prosent stilling, 80 prosent er maks. Da blir det skift som er på mindre enn 9 timer. Det er fireskiftordninger. Det er bare den som har hvilende eller våken vakt om natta som har lange vakter. Og da er det tillatt å ha det på sofaen. Det er veldig greit å ha god kontakt med arbeidstilsynet” (Dialogue).

”Pauserom har ikke vært et tema hos oss, og de fleste assistenter har kort arbeidsdag. Arbeidstiden varierer, men er ikke særlig over 50 prosent. Men arbeidsdager varierer fra 2 timer til full tid” (OptimalAssistanse).

”Assistentene disponerer treningsrommet, pluss at de disponerer en terrasse på utsida. Det er deres. Og så kan de spise inne eller ute. Noen drar til byen. Det er pause på dagen, mens nattevakta har betalt pause fordi ingen kan avløse. Det er våken nattevakt. Det er en stor bedrift og jeg har hatt en bratt læringskurve” (BPA-foretaket).

Oppsummering

Intervjuene viser at fast ansettelse i kommunen i realiteten betyr noe annet enn fast ansettelse hos de private leverandørene. I kommunene må fast ansatte assistenter kunne omplasseres hvis arbeidsforholdet til arbeidsleder opphører. Derfor er mange kommuner skeptisk til å ansette assistentene fast, og noen finner andre tilsettingsformer, som for eksempel oppdragsavtaler. Slike avtaler er relativt utbredt for assistenter ansatt i kommunene. Nesten tusen personer er oppdragstaker innen BPA i norske kommuner (Andersen mfl 2009), dvs. at litt mer enn en av ti assistenter er oppdragstaker og ikke ansatt. Oppdragstakere er i utgangspunktet ikke arbeidstakere i henhold til arbeidsmiljøloven, dvs. at de ikke har krav på for eksempel feriepenger og sykepenger. Regulering av slike forhold varierer imidlertid overfor assistentene i kommunene (Andersen mfl. 2009). Om midlertidig tilsetting som assistent har Kommunal- og regionaldepartementet i 2000 uttalt at hvis det foreligger et kontinuerlig og jevnt behov for praktisk bistand fra kommunen, gjelder regelen om fast tilsetting. Videre sier de at det kan tenkes at små kommuner som vanligvis ikke har denne type tjeneste, kan benytte midlertidig tilsetting (Rundskriv I-20/2000). Spørsmålet om tilsettingsform er likevel av privatrettslig karakter og må evt. avgjøres av domstolene.

Hos de private leverandørene er praksisen slik at arbeidsforholdet opphører hvis arbeidet hos en arbeidsleder faller bort. Enkelte av leverandørene er behjelpelig med å opplyse om andre ledige stillinger, men det er arbeidsleder som beslutter hvem som skal ansettes. Brukerstyringa kan i denne sammenhengen sies å gå på bekostning av assistentenes ansettelsestrygghet. Strukturelle forhold innen BPA bidrar altså til usikre arbeidsforhold for assistentene, og til uforutsigbare forhold for arbeidsgiver, spesielt kommunene.

Lønnsbetingelsene synes temmelig like i kommunene og hos de private leverandørene. Det kan være en fordel for assistenter som har fagutdanning og er ansatt i kommunene i andre stillinger, de kan få lønn etter kvalifikasjoner. De private leverandørene betaler litt mer for å rekruttere assistentene som de ønsker. Helgetillegg og overtid synes også å være ivarettatt på samme måte hos de private og offentlige arbeidsgiverne.

Deltidsarbeid er en forutsetning for BPA. For at brukeren skal ha den nødvendige fleksibilitet og kontinuitet opprettes det mange deltidsstillinger, samtidig som mange personer står som tilkallingsvikarer uten noen sikkerhet for arbeid. Deltid forutsetter at det finnes arbeidstakere som ikke er avhengig av en inntekt å leve av. Studenter er ei slik gruppe. Det store omfanget av deltid innen helse- og omsorgssektoren tilsier at kvinner også forventes å kunne ta deltidarbeid. Det ligger med andre ord en risiko i ordningen med tanke på ansettelsestrygghet og inntekt for assistentene.

Arbeidsgiverne er på ulike måter opptatt av arbeidsmiljøspørsmål. Pauserom blir oppfattet som et problem bare i tilfeller der boligen er så liten at det ikke er plass for assistenten å spise maten sin i et eget rom. Noen assistenter sitter på kjøkkenet, i et annet rom eller treningsrommet. Assistenter som er ansatt i kommunen omfattes formelt av kommunale verneombudsordninger. Oppdragstakere er imidlertid ikke automatisk inkludert i slike ordninger. De private leverandørene er også opptatt

av helse, miljø og sikkerhet for sine ansatte. Det skal likevel en omfattende innsats til for å gjøre verneombudsordninger kjent for assistenter rundt om i de tusen hjem, og for å gjennomføre vernerunder i private hjem. Det kan være et stort ansvar å være arbeidsgiver dersom en ikke har fullgod oversikt over forholda der assistentene skal ha sitt daglige arbeid.

4.7 Rekrutteringsmuligheter og -hindringer

Vår studie fra 2010 viser at for brukerne av BPA framstår rekruttering av assistenter som det største problemet med ordningen. Hver femte bruker oppgir store problemer knytta til rekruttering av assistenter, 43 prosent har opplevd noen problemer og 35 prosent ingen problemer. Brukere med kommunen som arbeidsgiver opplever større rekrutteringsproblemer enn brukere knytta til private leverandører eller når bruker er arbeidsgiver sjøl (Johansen mfl. 2010). Her vil vi beskrive hvordan informantene vurderer rekruttering av assistenter til BPA. Informantene er både de som representerer kommunen som forvaltningsorgan og arbeidsgiver, samt de private leverandørene.

Flere av informantene fra kommunene opplever at det er problemer med rekruttering. Og de er opptatt av at kvaliteten på de som ansettes som assistenter varierer.

Informanten fra forvaltning i kommune A mener at ”Det er problematisk med rekruttering av assistenter. Jeg tror at kommunen sliter med å rekruttere assistenter, særlig som kan norsk. Strever for eksempel med å få skikkelig personell på natta. Den ene som har Uloba har mange polske assistenter. Tror det fungerer, jeg hører i hvert fall ikke noe annet. Ellers er det mange ikke-etnisk norske som blir ansatt som assistenter. Det er en del av våre nye landsmenn som er assistenter og her er språkproblemene en utfordring. En del studenter synes det er greit å ha slike jobber. Det er noen som synes det er kjekt å være personlig assistent. I noen tilfeller kan det være en fare for at de blir altfor mye venn. Vi sier tydelig fra at en skal være personlig, men ikke privat”. Disse vurderingene bekreftes også av informanten for arbeidsgiver i kommunen.

Kommune C, forvaltning, sier: ”Jeg har inntrykk av at det blir stadig vanskeligere for brukerne å rekruttere assistenter. Hvis det skjer utforutsette situasjoner kan hjemmetjenesten trå til, men dette er ikke noe omfattende fenomen”.

Kommune G, forvaltning: ”Rekrutteringa av assistenter er vanskelig. Det gjelder særlig oppdragsavtaler. Her bruker vi gjerne noen som brukerne kan tenke seg som assistenter. Det er ikke enkelt å få det til å fungere bra. Det er noen brukere som ’spiser opp’ assistentene. De assistentene vi snakker om her har gjerne forholdsvis få timer”. Arbeidsgiverinformanten sier: ”Rekruttering er et problem. Jeg er ansvarlig for eget budsjett og da er det avgjørende at kommunen ikke drar på seg ekstra utgifter i form av fast ansatte assistenter som vi ikke har bruk for. Jeg er ikke sikker på lovligheten av oppdragsavtaler, men jeg mener at det så langt har vært lov”.

Informanten fra forvaltning kommune H: ”Det er et begynnende problem med rekruttering av assistenter, det er en sårbarhet ved ordninga. Videre ved sjukmeldinger. Det kan være slitsomt for assistentene å forholde seg til en tung bruker. Noe ensomhet og uten noe fagmiljø. Vi er prisgitt at assistentene fungerer, vi har mindre muligheter for kontroll og oversikt”. Arbeidsgiverinformanten i den samme kommunen sier at det ikke er problemer med å rekruttere til ordinære stillinger, men at det er vanskelig å skaffe vikar. Det siste er en vurdering som også støttes av arbeidsgiverinformanten i kommune I, som sier at vikarer og ferieavvikling er et av de store problemene.

Forvaltning i kommune F: ”Det er for så vidt ikke vanskelig å rekruttere assistenter, men det er kvaliteten på dem som er problemet. Jeg tror også at det er stor gjennomtrekk og ganske mye sykefravær”.

To kommuner mener at det er lettere å rekruttere assistenter enn støttekontakter og avlastere.

Informanten fra forvaltning i kommune D mener at ”Det er lettere å rekruttere assistenter enn støttekontakt. Inntrykket mitt er at mange synes det er en all right jobb. Det er særlig studenter som utdanner seg innen helse og omsorg som synes det er ok. Det virker ikke som det er noen problemer med rekruttering av assistenter”. Informanten fra arbeidsgiver sier at de ikke har så mye erfaring med rekrutteringssituasjonen, ”så det er vanskelig å svare på hvor lett det er å rekruttere assistenter”.

Kommune E, forvaltning: ”Det er lettere å rekruttere assistenter enn støttekontakter og avlastere. Det er blant annet derfor gitt noe avlastning som BPA. Vi diskuterer dette veldig, har noen som har 30 timer i uka og som samler dem opp for å bruke på ei helg. Dette skulle egentlig vært gitt som avlastning og ikke BPA, mener jeg. Jeg forsøker å rydde opp i dette”. Arbeidsgiverinformanten i kommunen sier: ”Det er ikke problemer med å rekruttere assistenter. Vi hadde nettopp 15 søkere på en 20 prosent stilling”.

Generelt sett opplever ikke de private leverandørene at det er vanskelig å rekruttere assistenter. Men det kan være vanskelig dersom det er helt spesifikke krav og det er vanskeligere noen steder enn andre.

Dedicare svarer følgende på spørsmål om rekruttering er et problem: ”Vi har kommet i gang med alle. På generelt grunnlag er det ikke vanskelig å finne assistenter. Men går man på enkeltordninger og har kombinasjonen med at en har strenge krav til hvilken type assistent man vil ha knytta opp mot få timer i uken, det er vanskelig. For eks hvis en vil ha en mannlig assistent og få timer i uken, de er vanskelig å finne. Det er flere kvinnelige søkere enn mannlige, men vi har tilgang på begge kjønn. Men akkurat å finne menn til små stillinger/få timer i uka eller få timer om gangen, det virker det som om menn ikke er ute etter. Men der kan uføre være en ressurs de kan bruke. Men de leter ofte ikke etter jobb på Finn.no, da må vi bruke andre kanaler”.

Dialogue har følgende erfaringer: ”Rekruttering er ikke vanskelig i Oslo. Der fikk vi 34 kvalifiserte søkere på 2 døgn. Vi har også hatt mange søkere på sommerjobb i Oslo. Men i oljebyen Stavanger er det verre. Der er det lite søkere fordi folk har kommet for lett til det. Mor og far jobba seg opp og har mange kjente. Så mange unge tar andre jobber. Stavanger er en universitetsby knytta til sykehuset, og vi får noen søkere fra dette miljøet. Der er vi heldige”.

Oppsummering

Det varierer altså mellom kommunene mht. om rekruttering av assistenter oppfattes som problematisk. Noen er inne på språklige utfordringer knytta til utenlandske assistenter. Det er interessant at det vurderes som lettere å rekruttere assistenter enn støttekontakter og avlastere. Noen av informantene sier at det er bedre lønn som assistent enn som støttekontakt. Dette kan være en medvirkende årsak til at støttekontaktordninger og avlastning gis som BPA. Det er også interessant at rekruttering framstår som mer problematisk for kommunene enn for de private leverandørene. Det gjelder for både små, mellomstore og store kommuner. Det bekrefter også brukernes informasjon om at de som hadde kommunen som arbeidsgiver opplevde rekrutteringen mer problematisk enn brukere med private leverandører som arbeidsgiver (Johansen mfl. 2010). Bakgrunnen for at brukerne opplever det slik har vi ikke kunnskap om.

4.8 utfordringer framover med BPA

BPA er en ordning som på den ene sida kan fungere godt, men som på den andre sida står overfor utfordringer. I et arbeidsgiverperspektiv kan utfordringer knytte seg til arbeidsledelse, kommunal styring av ordningen, ivaretagelse av arbeidstakernes interesser, assistentenes kompetanse, arbeidstid og tariffavtaler. Arbeidsgiverne ser for seg ulike utfordringer framover. De kommunale arbeidsgiverne kommer også inn på utfordringer for kommunen som forvaltningsorgan. Utfordringene går både på individuelle egenskaper ved brukerne i rollen som arbeidsleder og det går på strukturelle rammer omkring BPA-ordningen.

Som vi har sett tidligere er flere arbeidsgivere opptatt av god arbeidsledelse som en forutsetning for at BPA skal fungere for assistentene som er ansatt i ordningen. Dersom arbeidslederen ikke fungerer godt vil det være strevsomt for assistentene.

”En utfordring er å få brukerne til å forstå at hjemmet deres er arbeidsstedet for assistentene. (...) Brukerne må også være proffe med tanke på planlegging av bruken av assistansen så det ikke blir for mange impulsive handlinger. Noen brukere må også forstå at det er viktig med tilstrekkelig med hjelpemidler, heis for eksempel, slik at assistentene ikke blir utslitt” (kommune A).

”De som ikke har orden på livet og som ikke kan se andres behov, klarer ikke å lage et godt arbeidsmiljø. Kommunen kan aldri lage et godt arbeidsmiljø for arbeidslederne, det må de klare sjøl. De skal ikke ha slaver. Hvis de ikke ser at de må skape gode arbeidsbetingelser blir det bare frustrasjon med BPA” (kommune B).

”BPA kan være en fin ordning for bruker, men det kan være slitsomt for assistentene. Og det er veldig sårbart med tanke på vikarer, særlig hvis en får en langtidssykmelding. Da blir det også vanskelig for brukeren. Vi i kommunen har ikke god nok oversikt. Vi tror at ting fungerer, men det er ikke god nok oppfølging av assistentene. Det er greit i ordninger som har 6-7 timer/uke, da er det mest hjemmehjelpsoppgaver. Men det kreves mer oppfølging i de større ordningene” (kommune H).

Noen peker på at ordningen har innebygde spenninger som utgjør problemer for kommunen som forvaltningsorgan og arbeidsgiver. Det handler om at kommunen får ansvar for assistentene som er ufaglærte, og det handler om manglende oversikt og kontroll.

”Det er spesielt å ansette folk uten fagutdanning som kommunen har arbeidsgiveransvar for. Og hva skal en gjøre når behovet ikke er der lengre? Det er også en utfordring at så mye ansvar er overlatt til bruker uten at kommunen har kontroll. Hvis det skulle skje noe er kommunen ansvarlig til slutt” (kommune I).

”Kommunen har lite innsikt i hva som skjer i ordninger der Uloba er inne. Brukerne er psykisk utviklingshemma og det er et spørsmål om assistentene har nok fagkunnskap. Kommunen vet lite om hva som skjer for eksempel med tvang. Det er vanskelig nok for folk med fagutdanning og lang erfaring, og da må det være vanskelig for ufaglærte” (kommune J).

Blant leverandørene ser de også utfordringer på strukturelt nivå. For det første handler det om rettferdig tildeling av BPA, for det andre om muligheter for bruk av nærstående som assistenter og for det tredje om konsesjonsordningen.

”Utfordringer framover går på at det er mye skjevhet i kommuner. Det er stor forskjell i raushet i tildelinger. Noen saksbehandlere har ikke vært hjemme hos brukeren og sett hva han/hun har behov for” (AssisterMeg).

”De største utfordringene er knytta til at så få brukere med kognitive funksjonsnedsettelser får BPA. Det sitter langt inn å tilby BPA til psykisk utviklingshemma. Mange kjenner ikke rundskriv I-15 (om utvidelse av målgruppa). Vi ser at de fleste vedtak kommer som en følge av klagebehandling hos fylkesmannen. Og vi vet mye om hvilke fylkesmenn som etterkommer klager og hvem som ikke gjør det” (JAG).

”Når det gjelder Norsk Standard (NS) så har de en del krav og der kan BPA ha en utfordring. En ser at det er veldig mye bruk av nærstående i de ordningene vi har arvet, bruk av nær familie, det er greit når det gjelder ringevikar, men jeg synes i utgangspunktet at mor skal være mor, og bror skal være bror. Men det fins tilfeller der det kan være en fordel at nærstående er assistenter, når en ser på individnivå, men det er en utfordring å ha nærstående som standard” (Dedicare).

”Konsesjonsordningen er en utfordring. Brukere kan nærmest skifte fra det ene selskapet til det andre på kort varsel, de kan shoppe produsenter, det er kun tre måneders oppsigelse. Jeg mener at de må bruke lenger tid for å komme i gang. Brukere blir ikke gode ledere fort. Det tar to år før en ordning er godt i gang” (Dialogue).

OptimalAssistanse og Uloba er opptatt av å få på plass en tariffavtale mellom arbeidsgiverorganisasjonen Virke og arbeidstakerorganisasjonen Fagforbundet.

”Det er en utfordring med tariffavtaler og fleksible nok arbeidstidsavtaler. Tariffavtalen er viktig å få på plass ikke bare for arbeidsleder, men også for assistenter, for de ønsker det fleksibelt de også. (...) Vi håper at ny avtale skal tre i kraft fra neste tariffperiode. Har du tariffavtale så kan du forhandle med motparten om avtaler. Å få til ordninger som er noe mer fleksible enn arbeidsmiljøloven gir i dag, det er i vår interesse. De to viktigste punktene er gjennomsnittsberegning av arbeidstid og assistenter på reise. I dag når de ikke har tariffavtale så må det søkes dispensasjoner for hver enkelt ordning. I de fleste store ordninger så trenger de dispensasjoner for å få det til å gå rundt” (Uloba).

”Arbeidstidsbestemmelsene er en av de største utfordringene. Det jobbes med å lage en egen tariff for assistentene. Jeg er med i ei gruppe i Virke, og det er folk fra JAG, Uloba og Citymaid, og det er flere aktører som er med. Hensikten er å kunne ha et større spillerom. Assistanse er jo en annen type jobb, kan ikke sammenliknes med å sitte i kassa på supermarkedet for eksempel” (OptimalAssistanse).

For BPA-foretaket er samarbeidet med kommunen en utfordring. Daglig leder har jobba hardt, eller kriga med kommunen, som hun uttrykker det, for å skape gode rammebetingelser for ordningen: ”Vi har fått muntlig tilbakemelding på at kommunen synes det fungerer veldig godt slik det er nå. De har kommet så langt at de sier de er imponert over hva vi har fått til, og vi ser ingen grunn til å endre noe som fungerer godt. Men å tro at det blir plankekjøring de neste ti åra, det er som å tro på julenissen. Det skjer aldri”.

Oppsummering

De opplevde utfordringene er for det første knytta til arbeidsledelse. Det er temmelig samstemt blant arbeidsgiverne at god arbeidsledelse er helt nødvendig for at ordningen skal fungere godt for

arbeidstakerne. God arbeidsledelse henger dels sammen med individuelle egenskaper ved brukeren, men mest henger det sammen med opplæring i og utvikling av lederrollen.

Rekruttering av ufaglært personale oppleves som en stor utfordring for kommunene. Et annet forhold er at kommunene opplever at de har lite kontroll med ordningen, spesielt når arbeidsgiveransvaret er overlatt til en privat leverandør. Så lenge det er stille og ingen klager, ser det ut til at kommunene antar at alt er i orden. Men de toer sine hender med tanke på at det kan skje ting som de ikke har kunnskap om. Da er kommunen den ansvarlige instans.

Ulik tildelingspraksis i kommunene er forhold som arbeidsgiverne har merket seg. Studier viser at noen kommuner har en liberal praksis med tanke på tildeling av BPA og omfang av timer, mens andre kommuner har en mer restriktiv praksis. En av de private leverandørene peker også på utfordringer knytta til klagebehandling. Fylkesmennene anvender skjønnet på forskjellige måter ved klagebehandling, noe vi har sett i tidligere studier (Andersen mfl. 2006).

Problematisering av innholdet i Norsk Standard, dvs. bruk av nærstående som assistent, blir tatt opp. Konesjonsordningen og muligheter for raskt skifte av leverandør trekkes fram som en utfordring for leverandørene. Tariffavtale er et nytt forhold som de private leverandørene jobber med å få på plass. Det tyder på at det skjer en formalisering av de arbeidsrettslige forholda omkring BPA-ordningen.

5 Avsluttende drøfting og konklusjon

Avslutningsvis skal vi først besvare forskningsspørsmålene; 1. Hvordan gjennomfører kommuner forvaltningsoppgaven med tildeling av BPA til brukere med behov for praktisk bistand? 2. Hvordan ivaretas arbeidsgiveransvaret fra kommuner og private produsenter overfor assistenter innen BPA? Etterpå vil vi drøfte forhold som går på utfordringer mellom BPA og tradisjonelle tjenester, samt spenninger knytta til brukerstyring, arbeidsgiverstyring og arbeidstakermedvirkning innen BPA-ordningen.

5.1 Kommunen som forvaltningsorgan

Kommunenes rolle som forvaltningsorgan mht. BPA omfatter slik vi har avgrenset det, saksbehandling omkring tildeling av BPA, utmålingen av timer som nedfelles i enkeltvedtaket, samt å bestemme arbeidsgivermodell og godkjenne hvem som skal være arbeidsleder i tilfelle dette er noen andre enn primærbruker.

Kommunene i vårt utvalg støtter seg langt på vei på de statlige retningslinjene når det gjelder hva som regnes som primær målgruppe for BPA. Ved tildeling av BPA vektlegger de at brukerne har et omfattende og sammensatt tjenestebehov, at bruker eller en nærpersion må kunne ivareta arbeidsledelsen og at bruker har et aktivt liv. Det er imidlertid variasjoner rundt dette ved at noen innvilger BPA til brukere med relativt lite hjelpebehov og noen legger heller ikke så mye vekt på brukers aktivitet. På den andre sida er det også noen som er mer restriktive ved tildeling og at de forsøker å dekke opp behovene ved tradisjonelle tjenester hvis dette er mulig. Dette hovedmønsteret med variasjoner er i samsvar med en tidligere undersøkelse av kommunal iverksetting av BPA (jf. Andersen mfl 2006).

Når det gjelder utmåling av timer gjør de fleste kommunene en svært omfattende og detaljert kartlegging av tjenestebehovet. Dette skjer i følge informantene i tett og nær dialog med brukerne hvor deres ønsker og vurderinger tillegges vekt. Utover hjelp til hverdagslige oppgaver i hjemmet tillegges bistand til aktiviteter utenfor hjemmet betydelig vekt ved utmåling av timer. Det synes å være en utbredt praksis at utmålingen av timer til BPA er mer individuelt tilpasset enn ved tradisjonelle tjenester, dvs. at det i mindre grad benyttes standarder for praktisk bistand i hjemmet og bistand til deltakelse i fritidsaktiviteter og andre sosiale aktiviteter. Vi finner fortsatt tendenser til at BPA-brukerne får flere timer enn hvis man får tradisjonelle tjenester, men det er også mulig at det er mindre forskjeller etter hvert sett i forhold til brukere under 67 år som får hjemmebaserte tjenester i kombinasjon med støttekontakt eller andre tjenester utenfor hjemmet.

Den detaljerte kartleggingen av behov gir seg ikke utslag i detaljert utforma vedtak. Vedtakene inneholder som regel antall timer assistanse per uke og hva slags hovedtyper av oppgaver som skal utføres. Kommunene styrer hovedsakelig på timeramma og det er liten kontroll med hva brukerne benytter timene til. Dette er i samsvar med de statlige retningslinjene for BPA som sier at det er brukeren som bestemmer hva den tilmålte hjelpa skal benyttes til.

Vi har ved utvalget av våre kommuner blant annet lagt vekt på en variasjon i arbeidsgiverorganisering, dvs. å få med kommuner hvor kommunen sjøl er arbeidsgiver, eller som har Uloba som standard, eller som har innført brukervalg av leverandør. Dette vil gi ulik grad av brukerinnflytelse i valg av arbeidsgiver, hvor ytterpunktene utgjøres av kommuner som har en standard modell for arbeidsgiver og hvor brukerne ikke har noen innflytelse på den ene sida til at kommunene har tilrettelagt for at brukerne sjøl får velge arbeidsgiver blant de leverandører som kommunene har godkjent (brukervalg) på den andre. Med bakgrunn i vårt materiale, samt kjennskap til feltet for øvrig, synes det å være to viktige tendenser under utvikling når det gjelder

arbeidsgiverorganiseringa. Den ene er at flere kommuner tar over arbeidsgiveransvaret for å organisere denne tjenesten sjøl og den andre er at en del kommuner innfører brukervalg ved at brukerne får velge leverandør blant de som kommunen har godkjent.

5.2 Arbeidsgiverne og assistentene

Inn under spørsmål to om ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret overfor assistentene inngår temaer som rekruttering, turnover og vikarer, opplæring og veiledning, formelle arbeidsbetingelser, rekrutteringsmuligheter og utfordringer for BPA framover. I tillegg har vi en beskrivelse av private arbeidsgivere og assistenter.

Uloba er en ikke-kommersiell leverandør av BPA, og har vært den eneste private leverandøren siden 1991. Fra 2006 har det kommet flere kommersielle aktører inn på det private leverandørmarkedet. Per i dag utgjør Uloba-medlemmene 80 prosent og brukere hos de øvrige leverandørene 20 prosent av brukerne som har private leverandører som arbeidsgiver. Av assistentene utgjør de som er ansatt i Uloba 72 prosent og de øvrige 28 prosent. De kommersielle leverandørene har en liten del av markedet, men det er grunn til å anta at de vil øke sin markedsandel vis à vis Uloba. Som nevnt går flere kommuner over til brukervalg der brukerne får velge leverandør. Da er det rimelig å tenke seg at brukere vil velge litt forskjellige leverandører, ikke bare Uloba.

Brukerstyrt personlig assistanse er et typisk kvinneyrke. Totalt er det om lag 85 prosent kvinner og 15 prosent menn. Mannsandelen synes å være noe høyere blant ansatte hos de private leverandørene enn i kommunene. Det kan dels komme av at jobb som assistent hos de private leverandørene framstår mer som et serviceyrke enn som et omsorgsykke. Menn søker seg i liten grad til pleie- og omsorgsykker. Serviceorienteringen innen BPA kan føre til at menn ser det som aktuelt å søke seg til yrket. En høyere mannsandel kan også henge sammen med at de private aktørene har en sterk posisjon i de store byene og at andelen menn er relativt høy blant studenter. Vi har imidlertid for usikre data til å vurdere om dette er en trend som holder seg. Den største andelen assistenter er unge mellom 18 og 30 år, og flertallet har utdanning på videregående nivå. Andelen assistenter med høyere utdanning er økende. Det kan være fordi de private leverandørene har mange studenter ansatt, men det kan også være på grunn av at utdanningsnivået har økt i befolkningen generelt i løpet av de siste 12 åra. Til tross for at personlig assistanse ikke er noe typisk omsorgsykke er det en andel på 40 prosent av assistentene som har helsefaglig bakgrunn. Et annet forhold som befester personlig assistanse som et typisk kvinneyrke er det store innslaget av deltid. Andelen assistenter med kort deltid (< 14 t/uke) er økende blant assistentene. Grunnen til mye kort deltid kan være brukernes vektlegging av maksimal fleksibilitet. For assistentene vil det føre til en svak posisjon i arbeidsmarkedet.

Brukere av BPA kan i prinsippet bestemme hvem han/hun vil ha som assistenter. Ifølge arbeidsgiverne er det i mange tilfeller brukerne som styrer hvem som skal ansettes. Noen begrensninger på brukerstyringa forekommer. Dels er det fordi kommunene som arbeidsgiver ønsker å ha innflytelse på hvem som ansettes på grunn av at assistentene får fast ansettelse, og dels er det fordi de private leverandørene foretar en utsiling av assistenter. Kommunene styrer rekrutteringsprosessen mer enn de private leverandørene. For kommuner som opererer med faste ansettelser er det et dilemma mellom brukerstyring og arbeidsgivers rett til å bestemme hvem som skal ansettes. Der står de private leverandørene friere.

Det nye som har skjedd omkring rekruttering av assistenter de senere åra er den store andelen søkere/assistenter som har annen etnisk bakgrunn enn norsk. Etter at det felleseuropeiske arbeidsmarkedet ble utvidet fra 2004, har Norge gjennom EØS-avtalen fått mange

arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i øst (NOU 2011:7). Det bidrar, sammen med andre typer innvandrere, positivt til rekrutteringen av assistenter i de større byene. Assistentyrket krever ingen spesielle forkunnskaper og gir slik sett en åpning for arbeidstakere som enten ikke er faglærte, som ikke får godkjent sin utdanning i Norge eller som av andre grunner ikke kommer inn på det norske arbeidsmarkedet. Assistentjobben kan på den ene sida være en inngang til det norske arbeidsmarkedet. På den andre sida kan det skape og opprettholde et skille mellom hvilke typer jobber som består av etniske norske og ikke etnisk norske arbeidstakere.

Høy turnover er ansett som negativt i mange sammenhenger fordi det fører til lite kontinuitet i arbeidsforholdet. Det er en del utskifting av assistenter i BPA-ordningen, men det oppfattes ikke i seg sjøl nødvendigvis som negativt av arbeidsgiverne. De mener imidlertid at det er negativt når dårlig arbeidsledelse fører til raske utskiftinger av assistenter, dvs. når arbeidslederne "sliter ut" assistentene. BPA, og særlig de store ordningene, krever at det finnes mange vikarer å ta av ved sykmelding eller annet fravær. Arbeidsleder må derfor ha en rekke assistenter som kan tilkalles på kort varsel. En rekke assistenter er altså fast tilknyttet en BPA-ordning, uten å ha faste arbeidstider. De blir derimot innkalt etter behov på kort varsel. For en del assistenter kan dette passe med andre aktiviteter, men for andre vil det bety at de går med telefonen i lomma for å kunne ta de vaktene de kan få. Det gir en lite forutsigbar arbeidssituasjon.

Opplæring og veiledning er vektlagt forskjellig blant arbeidsgivere. Rundskriv I-20/2000 sier at kommunene er ansvarlig for basisopplæring av assistenter og at brukerne må forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen. Det er ikke helt klart hva det betyr av aktiv innsats fra kommunene. Opplæring synes fortsatt å være et område som ikke er høyt prioritert i kommunene. Det kan komme av at assistentene er ei yrkesgruppe som ikke fullt ut er inkludert i det kommunale systemet, dermed omfattes de ikke av opplæringsplaner på samme måte som andre ansatte (Guldvik 2001).

Det er interessant å merke seg at de private leverandørene er svært opptatt av kvalitet i arbeidslederrollen. Hovedbudskapet deres er at uten en kompetent arbeidsleder vil BPA ikke fungere. Det er også i tråd med myndighetenes vektlegging av at BPA er for brukere som er i stand til å ta arbeidslederrollen eller de som kan ha bistand til arbeidsledelse. Uansett ligger kravet om utøvelse av arbeidsledelse til grunn for BPA-ordningen i Norge. Brukere som får tildelt BPA, eller den som representerer brukeren, vil nødvendigvis trenge både kunnskap og tid for å utvikle seg til en god arbeidsleder. Da er kursing en del av utviklingsarbeidet.

I realiteten har mange av assistentene ikke fast ansettelse. Arbeidsmiljøloven har som prinsipp at fast ansettelse er det normale. Midlertidig ansettelse kan likevel avtales "når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten" (Arbeidsmiljøloven § 14.9). Spørsmålet er hvorfor regelverket fortolkes ulikt og praksisen er forskjellig hos offentlige og private arbeidsgivere. De private leverandørene tolker regelverket dit hen at de kan si opp assistenter med begrunnelse i at brukeren skal bestemme hvem som skal være assistent. Brukerstyring trumfer altså arbeidsmiljøloven. En kunne tenke seg at kommunene kunne gjøre det samme. På den andre sida; mange kommuner forholder seg til hovedregelen om at der "det foreligger et kontinuerlig og jevnt behov for praktisk bistand fra kommunen, må hovedregelen om fast tilsetting gjelde" (Rundskriv I-20/2000 :4). I denne situasjonen trumfer arbeidsmiljøloven likevel ikke nødvendigvis brukerstyringa, fordi hvis kommunen ikke finner en ny bruker til en overtallig assistent, så må de finne alternativt arbeid til assistenten. Assistenten må da ta det tilbudte arbeidet, hvis ikke vil vedkommende miste jobben.

Det er noe ulike oppfatninger om hvor vanskelig det er å rekruttere assistenter, eller muligheten for å rekruttere assistenter som kan utføre jobben på en god måte. Problemene oppleves større i kommunene enn hos de private leverandørene. Det kan henge sammen med at mange av kommunene forsøker å styre rekrutteringen mot spesielle kvalifikasjoner hos assistentene, så som helsefaglig bakgrunn, fordi assistentene må kunne brukes til andre oppgaver dersom arbeidsforholdet til brukeren opphører.

Utfordringene innen BPA knytter seg i stor grad til strukturelle forhold. Blant arbeidsgivere er det mest oppmerksomhet omkring opplæring i og utvikling av arbeidslederrollen. Det framstår som et kjernepunkt for en bærekraftig BPA-ordning. Så lenge det er snakk om *brukerstyrt* personlig assistanse så ligger det som en forutsetning at bruker eller en som representerer bruker skal være arbeidsleder for ordningen. Rundskriv I-20/2000 slår fast at brukerne må forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen. Da rundskrivet ble utarbeidet kunne kommunene søke om stimuleringsstilskudd til BPA, og regelen var at noe av tilskuddet skulle gå til nettopp opplæring av arbeidsleder. Stimuleringsstilskuddet har falt bort og kommunene kan fra 2013 søke om opplæringstilskudd for både nye og etablerte brukere. Tilskuddet skal brukes til opplæringstiltak <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2012-2013/prop-1-s-20122013/4/6/1.html?id=702184> (sett 12.04.13). Det synes likevel uklart hva ansvar for opplæringen innebærer for kommunene. I tillegg har det kommet ny Lov om helse- og omsorgstjenester fra 01.01.2012 uten at det har kommet noe nytt rundskriv fra statlige myndigheter. Derfor blir opplæringen av arbeidsledere overlatt til vurderinger i den enkelte kommune.

5.3 Forholdet mellom BPA og tradisjonelle tjenester

Formelt sett er BPA en alternativ organisering av praktisk bistand. I tråd med Andersen (2007) mener vi imidlertid at det kan argumenteres for at gevinstene som oppnås ved denne organiseringa av praktisk bistand innebærer at den kan betraktes som en kvalitativt ny tjeneste, i hvert fall for brukere med omfattende hjelpebehov.

I de tradisjonelle tjenestene er det en styring av både timer og innhold. Hjemmehjelperne har over tid blitt mer oppgavestyrt og med regler for hva de ikke får gjøre, og det har skjedd en innsnevring av hjelpa i forhold til tidligere (Thorsen 2003, 2004). Brukerne vil videre ha veldig mange personer å forholde seg til. En illustrasjon på dette er en fortelling fra en av våre informanter om hva som var en utløsende årsak til at en person med funksjonsnedsettelse i kommunen ønsket BPA, nemlig at han hadde telt opp at det i løpet av en måned hadde vært 23 forskjellige personer som hadde hjulpet han på do. Videre vil det med tradisjonelle tjenester være mange ulike typer av tjenester i en blanding: for eksempel hjemmehjelp, hjemmesjukepleie, støttekontakt eller andre typer av aktivitets- eller fritidskontakter. Dette gir en fragmentering, samt at det gir liten fleksibilitet fordi omfanget av de enkelte deltjenestene er fastlagt. Mange kommuner opererer dessuten med en viss standardisering av tjenestetildelinga som for eksempel at hvis en person har behov for hjelp til gulvvask får en x antall timer hver fjortende dag, eller støttekontakt x antall timer per uke. Altså at et bistanndsbehov utløser en standardisert mengde hjelp.

Når det gjelder BPA er det altså slik at styringa hovedsakelig skjer på antall timer per uke og at brukerne i stor grad bestemmer hvordan disse timene skal benyttes. Det synes videre å være større grad av individuell vurdering av hjelpebehovet og mer individuell tildeling av timer, hvor brukernes behov og preferanser vektlegges. I en del tilfeller kan også dette utløse flere timer enn ved tradisjonelle tjenester blant annet fordi en del bistand som har blitt gitt av familie og venner legges inn i BPA-ordningen. BPA gir færre personer å forholde seg til for brukerne, sjøl om det kan være flere assistenter i små stillinger. Totalt sett gir dette en mer fleksibel bruk av tjenester, samt at

det gir bedre koordinering av tjenestene ved at brukerne som arbeidsledere kan planlegge og styre dette sjøl innafor den timeramma de har til disposisjon.

5.4 Brukerstyring versus arbeidstakermedvirkning – i arbeidstakerperspektiv

BPA er etablert på brukernes premisser og brukerstyring er en sentral verdi i ordningen. Det kan skape spenninger mellom brukerstyringa og assistentenes muligheter for medbestemmelse og forutsigbare arbeidsforhold. Brukerstyring eller arbeidsledelse omfatter at brukeren kan styre hvem som skal være assistenter, hva de skal gjøre og når hjelpa skal gis.

Med tanke på ansettelse er hovedkriteriet at relasjonene mellom bruker og assistent er god, at kjemien stemmer, som mange uttrykker det. Det er ingen krav til utdanning og erfaring. Det betyr at relasjonelle forhold mellom arbeidsleder og assistent er det avgjørende kriterium for ansettelse, og slik sett er det en individorientert og relasjonsbasert ansettelse. En kan stille spørsmål ved hvor relevante erfaringer fra assistentjobben da vil bli vurdert i andre jobbsammenhenger. For etnisk norske, som ikke er studenter, vil jobben som assistent kunne ha begrenset betydning med tanke på yrkeskarriere. Studenter kan i en del sammenhenger ha nytte av å ha assistentjobben på CVen. For etniske minoriteter, som har vanskelig for å komme seg inn på arbeidsmarkedet, kan det bety at assistentjobben åpner også andre dører inn til arbeidsmarkedet. Slik sett kan jobben som assistent bety ulike ting for ulike grupper av assistenter.

BPA er fundert på deltidsarbeid og stor grad av fleksibilitet for arbeidslederen. Historisk er det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge organisert slik at det er kvinner som i stor grad jobber deltid, og de jobber innen offentlige omsorgsykker og private serviceyrker, dvs. at BPA følger andre kvinnedominerte yrker. Av kvinner jobber 43 prosent deltid og for menn er prosenten 13 http://www.ssb.no/ola_kari/arbeid_2010.pdf (sett 20.01.13). BPA forutsetter at det er en del kvinner og noen menn som kan jobbe kort deltid uten muligheter til å kunne leve av jobben. For noen, for eksempel studenter, kan det passe godt. Siden så mange innen BPA jobber kort deltid kan det bety at jobben betyr relativt lite inntektsmessig. Men for andre vil det være lite tilfredsstillende å ha en slik løst og begrenset tilknytning til arbeidslivet. Arbeidsgiverne viser også til at mange assistenter ønsker seg lengre arbeidstid. Med utgangspunkt i et arbeidstakerperspektiv er det et spørsmål om det er mulig å fremme mer formaliserte arbeidsbetingelser, høyere bevissthet omkring bruk av deltid og god opplæring og veiledning av arbeidsledere og assistenter.

Referanser

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

Andersen, J. (2005). *Effekten av stimuleringstilskuddet til brukerstyrt personlig assistanse*. Forskningsrapport nr. 123/2005, Høgskolen i Lillehammer.

Andersen, J. (2007). Brukerstyrt personlig assistanse som innovasjon i velferdssektoren. I R. Rønning og H. Teigen (red): *En innovativ forvaltning?* Bergen, Fagbokforlaget.

Andersen, J., Askheim, O. P., Begg I. S. & Guldvik, I. (2006). *Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Andersen, R.K., Coleman, H.L. & Moland, L.E. (2009). *Oppdragstakere i norske kommuner. Lønnsarbeid eller fritidssyssel?* Oslo: Fafo.

Arbeidsmiljøloven. Lov av 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. Hentet fra <http://www.lovdata.no/all/nl-20050617-062.html>

Askheim, O. P. (2001). *Når styringsevnen er begrenset. Brukerstyrt personlig assistanse og utviklingshemmede*. Forskningsrapport nr. 87/2001, Høgskolen i Lillehammer.

Barron, K, mfl. (2000): Funktionshindrade och den offentliga hjälpapparaten. I Szebehely, M. mfl. (red.): *Välfärd, vård och omsorg* (SOU 2000:38).

Benjamin, A.E., Matthias, R. & Franke, T.M. (2000): Comparing Consumer-directed and Agency Models for Providing Supportive Services at Home. *HSR: Health Services Research* 35:1, Part II, s. 351- 366.

Brevik, I. (2012): *Kjennetegn ved yngre brukere av heimebaserte tjenester*. NIBR-notat 2012: 106. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Christensen, K. (2010). Caring about independent lives. *Disability & Society*, 25(2), 241-252. doi: 10.1080/09687590903537562

Egard, H. (2011). *Personlig assistans i praktiken: beredskap, initiativ och vänskaplighet*. Lund: Lunds universitet.

Falch, W. (2010). *Står til tjeneste: Emosjonelt arbeid i tjenestemøtet*. Karlstad: Karlstad University Studies.

Glasby, J. og Littlechild, R. (2002). *Social Work and Direct Payments*. Bristol, The Policy Press.

Glendinning, C., Halliwell, S., Jacobs, S., Rummery, K., & Tyrer, J. (2000). New kinds of care, new kinds of relationships: how purchasing services affects relationships in giving and receiving personal assistance. *Health & Social Care in the Community*, 8(3), 201.

Guldvik, I. (1997). *Brukerstyrt personlig assistanse - brukernes erfaringer med ordningen*. ØF-notat 06, Østlandsforskning, Lillehammer.

- Guldvik, I. (1998). *Kommunenes erfaringer med "brukerstyrt personlig assistanse"*. ØF-rapport nr. 11, Østlandsforskning, Lillehammer.
- Guldvik, I. (2001). *Mellom brukerstyring og medbestemmelse: Å jobbe som personlig assistent*. ØF-rapport. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Guldvik, Ingrid (2003): *Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse*. ØF-rapport nr. 03/2003. Lillehammer: Østlandsforskning
- Hamran, T. og Moe, S. (2012). *Yngre og eldre brukere i hjemmetjenesten – ulike behov eller forskjellsbehandling*. Universitetet i Tromsø, Senter for omsorgsforskning, rapportserie nr. 3, 2012.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2007). *Høringsnotat om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet (2013). *Høringsnotat: Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet
- Hugemark, A., & Wahlström, K. (2002). *Personlig assistans i olika former: mål, resurser och organisatoriska gränser*. Stockholm: Forsknings- og utveklingsenheten Socialtjänstförvaltningen.
- Johansen, V., Askheim, O. P., Andersen, J., & Guldvik, I. (2010). *Stabilitet og endring - Utviklingen av brukerstyrt personlig assistanse*. Forskningsrapport nr. 143/2010. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Larsson, M. (2004). Personlig assistent - kompis, startmotor eller någons armar och ben? I: K. Gynnerstedt (ed.), *Personlig assistans och medborgarskap*. (pp. 123-145). Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation
- Mostuen, B.K. (2010). *Det er jo du som må bestemme. En kvalitativ undersøkelse om personlige assistenters arbeid for å fremme selvstendighet*. Masteroppgave, HiO.
- Munk-Madsen, E. (2006): *Verdens bedste hjælperordning? Tidsskrift for arbejdsliv*, no.1, 11-31.
- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- NOU 2012:15. *Politikk for likestilling*.
- Romøren, T. I. (2006): *Yngre personer som mottar hjemmetjenester: hvem er de, hva slags hjelp får de, og hvorfor øker antallet så sterkt?* Høgskolen i Gjøviks rapportserie nr. 8, 2006.
- Romøren, T. I. (2012): *Ulike "omsorgsregimer" for eldre og yngre tjenestemottakere?* Høgskolen i Gjøvik, Senter for omsorgsforskning, rapportserie nr. 4, 2012.
- Rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv. Brukerstyrt personlig assistanse. Sosial- og helsedepartementet.

Rundskriv I-15/2005: *Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) – utvidelse av målgruppen*. Helse- og omsorgsdepartementet.

Skog, B. M. J. og Andersen, J. (2011): Bestiller-utfører-organisering innen fysio- og ergoterapitjenester – en moderniseringsøvelse til besvær? *Ergoterapeuten* 04.11.

Socialstyrelsen (1997). *Sluttrapport 1997*. Stockholm.

Thorsen, K. (2003): Gränser för omsorg och den gränslösa omsorgen. I M. Szebehely (red): *Hemhjälp i Norden – illustrationer och reflektioner*. Lund: Studentlitteratur.

Thorsen, K. (2004): Omsorgskultur i endring. I R. Dahle & K. Thorsen (red): *Velferdstjenester i endring. Når politikk blir praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.



MJØSBOK

Postboks 194, 2601 Lillehammer. Tlf. 61 28 74 10
Besøksadresse: Gudbrandsdalsvn. 350. Mail: mjosbok@sopp.no

Mjøs bok er SOPPs fagbokhandel på Lillehammer. Mjøs boks hovedoppgave er å betjene hele høgskolemiljøet med faglitteratur. Hvis du har spesielle behov innen faglitteratur, vil vi hjelpe deg så langt det er mulig.

Mjøs bok er Lillehammers største innen faglitteratur, og har også et stort utvalg i skjønnlitteratur.

Vi anbefaler alle å oppleve Mjøs bok «live».

For bestilling av bøker, send e-post til: mjosbok@sopp.no

Høgskolen i Lillehammer / Lillehammer University College
Postboks/P. O. Box 952, 2604 Lillehammer, Norway
Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

www.hil.no