

# Med blanke ark og fargestifter tel

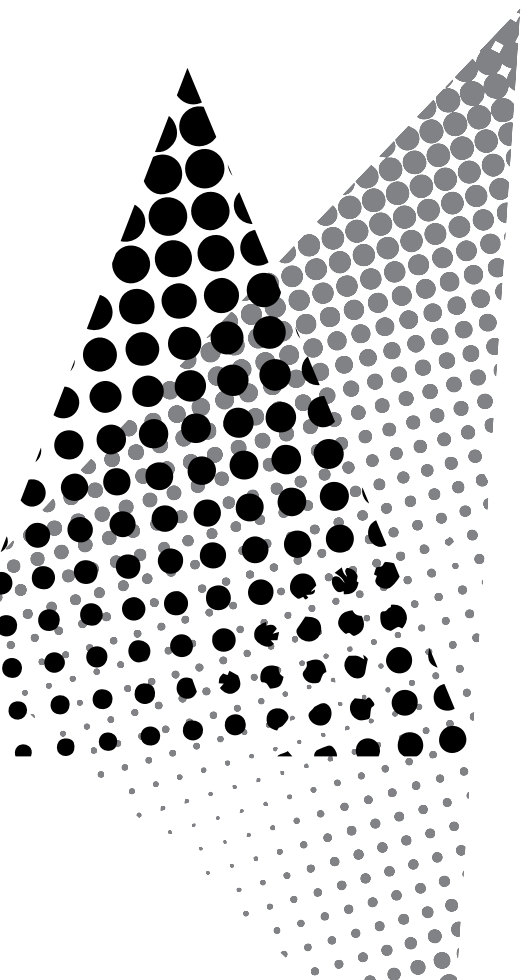
En evaluering av BPA- ordningen i Ringsaker kommune



Jim Skarli og Ole Petter Askheim

# Med blanke ark og fargestifter tel

En evaluering av BPA- ordningen i Ringsaker kommune





Jim Skarli og Ole Petter Askheim

# **Med blanke ark og fargestifter tel**

En evaluering av BPA- ordningen i Ringsaker kommune

Senter for omsorgsforskning, øst

2016



© Forfatterne/Senter for omsorgsforskning  
Omslagsbilde: © Shutterstock

Senter for omsorgsforskning, rapportserie nr. 10/2016

Tittel: Med blanke ark og fargestifter tel,

En evaluering av BPA- ordningen i Ringsaker kommune

Forfattere: Jim Skarli & Ole Petter Askheim

Satt med Adobe Caslon 10,5/12,5 (Helvetica)

ISBN (trykt utgave): 978-82-8340-046-5

ISBN (digital utgave): 978-82-8340-047-2

ISSN (digital utgave): 1892-705X

Se hele rapportserien til Senter for omsorgsforskning her:  
[www.omsorgsforskning.no/rapportserie](http://www.omsorgsforskning.no/rapportserie)



## FORORD

I forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet for 2013 vedtok Ringsaker kommune at de skulle overta ordningen med brukerstyrt personlig assistanse og avtalene med Uloba.

Under behandlingen av saken, vedtok kommunestyret at det skulle gjennomføres en evaluering av ordningen, med utgangspunkt i brukernes erfaringer.

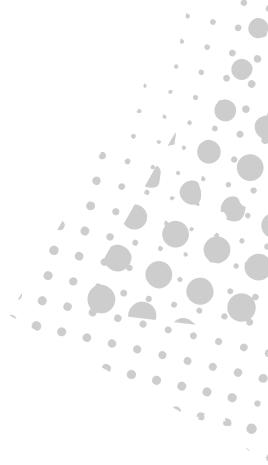
Senter for omsorgsforskning ved NTNU i Gjøvik og Høgskolen i Lillehammer har i samarbeid gjennomført en slik evaluering i 2016. I den foreliggende rapporten presenteres resultatene av denne undersøkelsen.

Rapporten er ført i pennen av forsker Jim Skarli ved NTNU og professor Ole Petter Askheim ved Høgskolen i Lillehammer. Førsteamanuensis Jan Andersen ved Høgskolen i Lillehammer har gjennomgått rapporten før ferdigstilling.

Forfatterne ønsker å rette en takk til Ringsaker kommune for oppdraget. En stor takk rettes til alle som velvillig har stilt opp til intervjuer og delt sine erfaringer og betraktninger med oss.

*Gjøvik/Lillehammer 27.10.2016*

*Jim Skarli og Ole Petter Askheim*





# INNHold

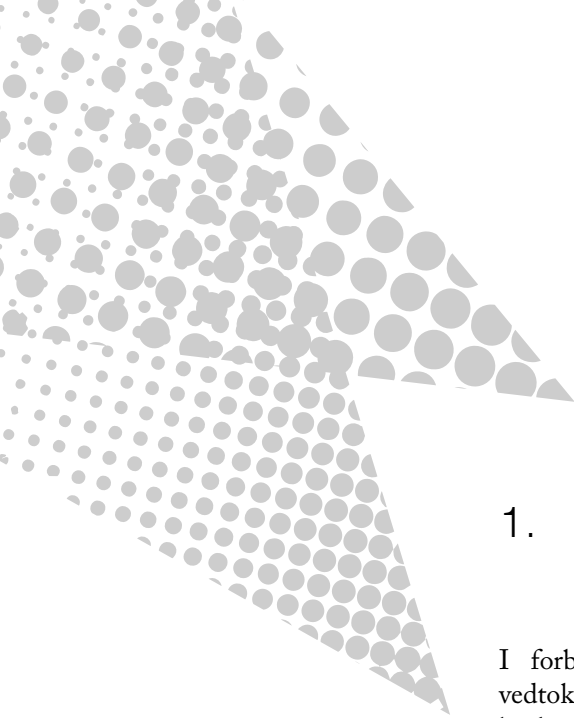
FORORD	V
1. INNLEDNING	1
2. UNDERSØKELSESOppLEGG OG METODE	3
2.1 Problemstillinger og forståelse av oppdraget	3
2.2 Metodisk tilnærming og datagrunnlag	4
2.3 Om datas gyldighet.	5
3. OM BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)	7
4. BPA I RINGSAKER	11
4.1 BPA i Ringsaker- den bakenforliggende prosessen	11
4.2 Den kommunale overtakelsen av BPA – en konfliktfylt prosess	14
4.2.1 Prosessen fram mot overtakelse	15
4.2.2 Usikkerhet om hva overtakelsen innebar	16
4.2.3 Debatten om driftskontoen	18
4.2.4 Diskusjonen om egenbetaling	20
4.2.5 Den ideologiske dimensjonen knyttet til valgfrihet	21
4.3 Hvordan vurderes BPA-ordningen i dag?	23



5. ASSISTENTENES ARBEIDSBETINGELSER	27
5.1 Assistentene og overtagelsesprosessen	28
5.2 Stillingsforhold, lønn og arbeidsbetingelser.	29
5.3 Kontakt med kommunen, opplæring og informasjon	30
5.4 Pårørende og assistent?	32
5.5 Brukerstyring og kommunal kontroll	33
5.6 Det har gått seg til	34
6. AVSLUTNING OG KONKLUSJONER.	35
REFERANSER.	39







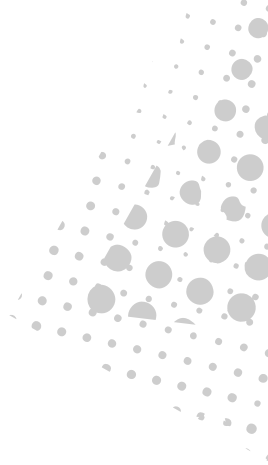
## 1. INNLEDNING

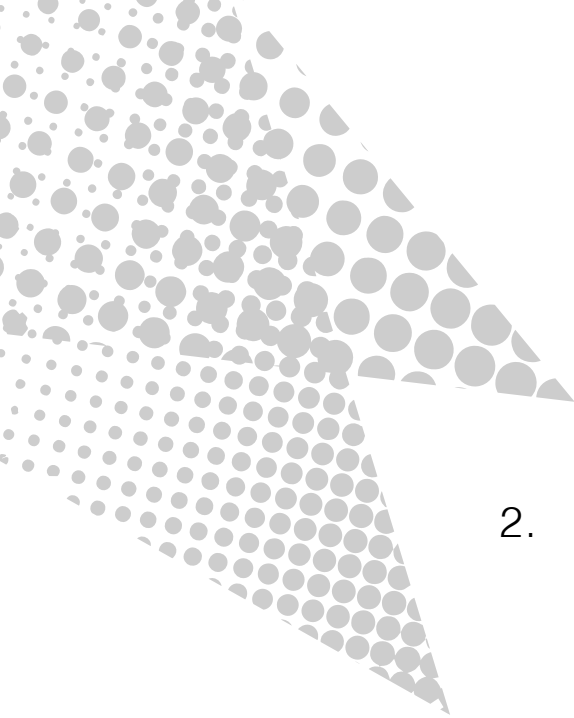
I forbindelse med behandlingen av årsbudsjettet for 2013 vedtok Ringsaker kommune at de skulle overta ordningen med brukerstyrt personlig assistanse og avtalene med Uloba. Uloba er et brukerstyrt andelslag som ble opprettet i 1991.

Under behandlingen av saken, besluttet kommunestyret at det skulle gjennomføres en evaluering av ordningen. I den foreliggende rapporten presenteres en slik evaluering, gjennomført på oppdrag fra Ringsaker kommune.

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en alternativ organisering av praktisk bistand til personer med funksjonsnedsettelse, som innebærer at tjenestemottakerne har sine egne personlige assistenter som de er arbeidsledere for. Her i landet har det fra oppstarten av vært ulike modeller for arbeidsgiverorganisering. Det har vært kommunen, bruker selv eller et andelslag av brukere (Uloba). Ringsaker kommune har valgt en modell der de tok over alle BPA-ordningene som Uloba hadde gjennom en virksomhetsoverdragelse i 2013.

Innledningsvis i denne rapporten presenteres problemstillinger, undersøkelsesopplegg og datagrunnlag. Det redegjøres så for generelle kjennetegn ved, og bakgrunnen for BPA-ordningen. Videre gjennomgås den kommunale overtagelsesprosessen, før det sees på dagens ordning i kommunen. Avslutningsvis samles trådene og funnene oppsummeres.





## 2. UNDERSØKELSESOPPLEGG OG METODE

### 2.1 PROBLEMSTILLINGER OG FORSTÅELSE AV OPPDRAGET

I utlysningen av oppdraget etterspurte Ringsaker kommune en evaluering av BPA i Ringsaker kommune avgrenset til (1) evaluering av overtagelsesprosessen og (2) evaluering av driften av BPA i kommunal regi etter ett år. Evalueringen skulle foretas ut fra erfaringer gjort ett år etter april 2014 og gjennomføres med utgangspunkt i brukernes erfaringer, med hovedfokus på brukere og BPA- assistenter som ble omfattet av overtagelsesprosessen. Med tanke på at evalueringen ble påbegynt våren 2016 ville det i praksis vært problematisk å skille erfaringer gjort ett år etter 2014 fra senere erfaringer. Dette forstås heller ikke som hensiktsmessig sett i lys av undersøkelsens siktemål. En slik tidsmessig begrensning er derfor ikke vektlagt i denne rapporten. Det er altså erfaringene med ordningen per 2016 som har blitt undersøkt.

I tråd med «Revidert tilbud og prosjektskisse» datert 18.12.15 og kontrakt mellom Ringsaker kommune og Senter for omsorgsforskning har følgende problemstillinger har til grunn for undersøkelsen:

1. Hvilke positive og negative erfaringer har aktørene fra overtakelsesprosessen?
  - Hva var begrunnelsene for overtakelse?
  - Hva var substansen i debatten om overtakelsen?
  - Hvorfor ble det konflikt?
  - Hva kan kommunen lære av prosessen?

2. I hvilken grad har den kommunale overtakelsen hatt effekter for brukere, assistenter og kommunalt ansatte?

Hvilken betydning har overtakelsen hatt for

- brukerstyring i ordningen?
- assistentenes arbeidsbetingelser?
- kommunens innsyn og kontroll?

## 2.2 METODISK TILNÆRMING OG DATAGRUNNLAG

Siktemålet ved valg av metodisk tilnærming er å frembringe og presentere mest mulig relevante data om de problemstillinger som ønskes belyst, innenfor de økonomiske- og tidsmessige rammer som er lagt til grunn for oppdraget. Som det fremgår her skulle ordningen evalueres med utgangspunkt i brukernes erfaringer, samtidig som en ønsket å få belyst erfaringer fra assistentene og de som sto for driften av ordningen, samt annen sentral administrasjon.

Disse evalueringsspørsmålene har blitt undersøkt ved hjelp av kvalitative tilnærminger i form av individuelle intervju, telefonintervju, fokusgruppeintervju og dokumentstudier.

Det er gjennomført individuelle kvalitative intervjuer med syv (av 10 mulige) brukere/arbeidsledere. Samtlige av disse hadde BPA før den kommunale overtakelsen, hvorav fem hadde ordningen gjennom Uloba. Videre er det intervjuet seks assistenter (av 13 mulige). Tre av disse er intervjuet person til person og tre er intervjuet per telefon. I tillegg er gjennomført individuelt intervju av BPA- koordinator og et fokusgruppeintervju av representanter for den kommunale ledelsen. I dette intervjuet deltok assisterende rådmann, to resultatansvarlige ledere i omsorgsdistriktene og en kvalitetsleder. De individuelle intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant. Under telefonintervjuene ble svarene skrevet ned underveis og disse ble derfor ikke tatt opp på bånd. Intervjuene med brukere/arbeidsledere har hatt en varighet på en til to timer, mens assistentintervjuene har vart rundt tretti minutter.

De kvalitative forskningsintervjuene søker å forstå verden sett fra intervjupersonenes side. De tar sikte på å få frem betydningen av folks erfaringer og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer (Kvale 2009:21). Det kvalitative intervjuet skal være helhetsorientert, men samtidig saksrettet (Repstad 1993:59). Det ble utarbeidet og benyttet intervjuguider for hver informantgruppe bestående

av forhåndsbestemte, hovedsakelig åpne spørsmål, innenfor ulike relevante temaer. Dette for å oppmuntre informantene til å greie ut om temaene, for slik å få innsikt i informantenes erfaringer og opplevelse. Det ble samtidig vektlagt å få frem den enkelte personens erfaringer og betraktninger rundt BPA- ordningen.

Fokusgruppeintervju ble benyttet for å samle erfaringer og synspunkter fra kommunal ledelse og administrasjonen. Hensikten ved bruk av slike intervjuer er å bidra til større innsikt gjennom grundig og omfattende utforskning av et relativt utforsket område (Stewart & Shamdasani 1990). Gruppeintervju bidrar også til at informantene spiller på hverandre og utfordrer hverandre (Guldvik 2002).

Videre er det gjennomført en omfattende dokumentanalyse i forbindelse med undersøkelsen. Dokumentanalyse er en metode hvor man gir visse tekster status av kilder eller data for selve undersøkelsen (Repstad 1993:77). I denne evalueringen er dokumentanalyse benyttet for å belyse overtagelsesprosessen, samt supplere intervjudata og sikre et bredere datagrunnlag for undersøkelsen. Dokumentgrunlaget har bestått av politiske sakspapirer og kommunale dokumenter, samt mediedekningen som har omhandlet den kommunale overtagelsen av BPA-ordningen og driften av denne.

Konkrete opplysninger om respondentene som deltok i intervjuene er av anonymitetshensyn ikke gjengitt i rapporten. Dette på bakgrunn av det begrensede antallet respondenter, samt stor heterogenitet innad i gruppen, noe som øker muligheten til å identifisere enkeltpersoner.

## 2.3 OM DATAS GYLDIGHET

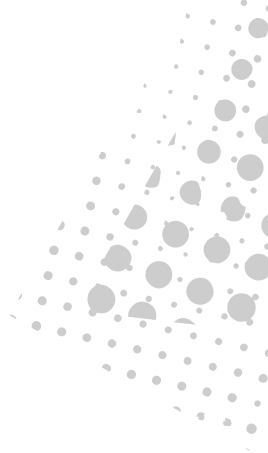
Underveis i undersøkelsen viste det seg problematisk å rekruttere respondenter til undersøkelsen. Det ble derfor gjennomført flere runder med rekruttering for å sikre så mange respondenter som mulig. Totalt er det ti brukere/arbeidsledere som hadde BPA- ordning før den kommunale overtagelsen og som fortsatt har det. Syv av disse har deltatt i undersøkelsen, mens tre stykker takket nei. Ideelt sett kunne en tenke seg at flere hadde deltatt i undersøkelsen. Det er likevel ingen indikasjoner på at de tre som takket nei til deltagelse avviker vesentlig fra resten av respondentgruppen og at dette ville påvirket resultatene i nevneverdig grad.

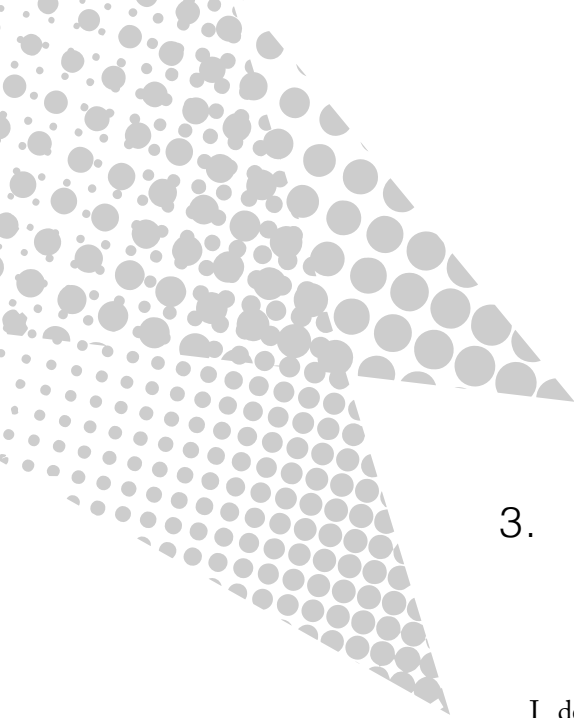
Antallet assistenter som har blitt intervjuet er lavere enn ønsket. To forhold peker likevel mot at dette er av begrenset



betydning for resultatene. Det første er at de gjennomførte intervjuene og andre datakilder som er lagt til grunn, indikerer at assistentene i begrenset grad ble påvirket av overtagelsen. I tillegg synes gruppen av assistenter å fremstå som relativt enige i effektene av den kommunale overtagelsen. Slik at spredningen i resultater fremstår som mindre for denne gruppen.

Kombinasjonen av ulike intervjudata og en omfattende dokumentanalyse forstås å ha gitt et tilfredsstillende datagrunnlag for undersøkelsen.





### 3. OM BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

I det følgende beskrives kort BPA- ordningen, generelle kjennetegn og bakgrunnen for denne. Videre beskrives prosessen med kommunal overtagelse av ordningen i Ringsaker kommune.

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en alternativ organisering av praktisk bistand til personer med funksjonsnedsettelse som innebærer at tjenestemottakerne har sine egne personlige assistenter som de er arbeidsledere for. Ordningen skiller seg fra andre omsorgstjenester og annen praktisk bistand på flere områder. BPA legger sterk vekt på brukerstyring gjennom at brukeren eller en som kan representere brukeren er arbeidsleder for egne assistenter. Arbeidsledelse innebærer at brukeren innen rammene av kommunale vedtak kan styre hvem han/hun vil ha som assistenter, hva assistentene skal gjøre, hvor og til hvilken tid assistansen skal gis (Rundskriv I-20/2000). BPA er et tiltak som har blitt kjempet fram nedenfra. Ordningen er et resultat av funksjonshemmedes krav om rett til selvbestemmelse og frigjøring fra hva de så på som et umyndiggjørende tjenesteapparat. Gjennom internasjonale strømninger under overskriften «Independent Living» har ordningen også manifestert seg her i landet (Andersen m.fl. 2006).

BPA ble innlemmet i sosialtjenesteloven i 2000 som en alternativ organisering av praktisk bistand. Dette innebar at det er en ordning som kommunene plikter å ha i sitt repertoar av tjenester (Guldvik og Andersen 2013:2). I 2005 ble ordningen utvidet ved at både de som ikke kan ivareta lederrollen og de som trenger bistand til det kan få BPA (Rundskriv I-15/2005). Slik det er formulert i rundskrivet ut fra gjeldende lovverk om hvem som kan samtykke på vegne av brukeren eller som kan representere vedkommende i forhold til tjenesteytingen, kan det

være enten verger (foreldre), hjelpeverger eller personer som har fullmakt fra brukeren selv.

BPA er rettighetsfestet fra 1.1.2015 med hjemmel i Pasient- og brukerrettighetsloven og Helse- og omsorgstjenesteloven (Prop. 86 L 2013-2014). Rettighetsfestingen gjelder for personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt. Med langvarig behov forstås behov utover 2 år. Stort behov er definert som et tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer per uke har likevel rett til å få tjenester organisert som BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen. Retten gjelder også avlastningstiltak for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Rettighetsfestingen er begrenset mot å omfatte helsetjenester i avlastningstiltak, samt tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester (Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d, jfr. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b). Askheim mfl. (2014) påpeker at selv om BPA ble rettighetsfestet for en del av de som hadde ordningen, vil skjønnet bestå. Det vil fremdeles være skjønsmessige vurderinger som ligger til grunn for behovsvurderinger og evnen til arbeidsledelse.

Fra oppstarten av BPA har det vært benyttet ulike modeller for arbeidsgiverorganisering, hvor både kommunen, bruker selv eller et andelslag av brukere (Uloba) har vært arbeidsgivere. De dominerende arbeidsgiverne har vært kommunen og Uloba. I 2010 hadde 54 prosent av brukerne kommunen som arbeidsgiver for assistentene, cirka en tredjedel var knyttet til andelslaget Uloba, mens i overkant av 10 prosent av brukerne var arbeidsgiver selv (Johansen mfl. 2010). I de seinere årene har også andre private leverandører kommet inn på markedet, men foreløpig i beskjedent omfang.

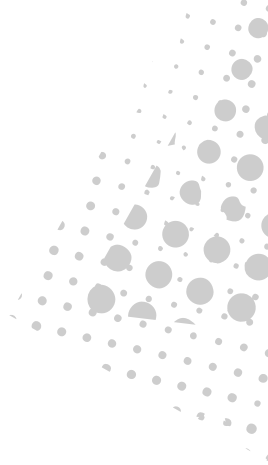
Det er den enkelte kommune som selv bestemmer hva slags arbeidsgiver/leverandør brukerne skal kunne benytte, men de statlige retningslinjene har vektlagt at brukerne skal ha en viss innflytelse over beslutningen og at kommunen bør rådføre seg med brukerne i valg av arbeidsgivermodell (Rundskriv I-20/2000). Praxis i kommunene har til en viss grad vært i samsvar med retningslinjene (Andersen mfl 2006, Johansen mfl. 2010).

Guldvik og Andersen (2013) peker på to nye tendenser i kommunenes arbeidsgiverpolitikk. Noen kommuner velger å overta arbeidsgiveransvaret selv som standardmodell,

mens andre innfører brukervalg blant de leverandører som kommunen har godkjent. En generell bakgrunnsfaktor for disse tendensene synes å være at kravene om offentlige anskaffelser fra andre (private) skal utsettes for konkurranse, som kom med forskrift om offentlige anskaffelser som trådte i kraft i 2007 (Forskrift om offentlige anskaffelser 2006). Dette fortolkes av Ressurscenter for omstilling i kommunene (RO) slik at kommunen enten må drifte alle ordningene selv eller arrangere anbudskonkurranse dersom kommuner skal være sikre på ikke å risikere erstatningsansvar som følge av ulovlige direktekjøp (RO 2012). Flere kommuner som har foretatt en juridisk vurdering av de skjerpede kravene til offentlige anskaffelser, har vurdert det slik at de må formalisere arbeidsgiverpolitikken for å opptre i henhold til disse reguleringene (Askheim mfl. 2014).

Hovedprinsippet i modellen med kommunen som standard er at det ikke tillates andre leverandører enn kommunen. I kommuner som velger en brukervalgsmodell kan dette skje gjennom inngåelse av rammeavtaler eller tjenestekonsesjon. I begge tilfeller lyses ordningen ut, slik at aktuelle leverandører kan søke om å bli godkjent av kommunen. Kommunen kan være leverandør på linje med private, men kan også være «ikke-valg alternativ», dvs. at brukere som ikke ønsker å velge leverandør eller ikke er i stand til å velge får kommunen som leverandør.

Det er ikke noe nytt at kommunene er arbeidsgiver for alle brukerne i en kommune, det har forekommet helt fra starten av ordningen (jfr Andersen mfl. 2006). Den nye trenden er at kommuner ut fra en bevisst politikk velger å innføre kommunen som standard, noe som også kan innebære at kommunen overtar Uloba-ordninger. Bakgrunnen for slike overtakelser er gjerne at kommunene ser muligheter for økonomiske innsparinger, at det kan være misnøye med enkelte sider ved den private arbeidsgiveren og/eller en tro på at kommunen som arbeidsgiver kan tilby minst like gode tjenester som den private arbeidsgiveren (Askheim mfl. 2014). Ved valg av denne modellen betyr det altså at brukerne ikke vil ha innflytelse over hvem som skal være leverandør av BPA.





## 4. BPA I RINGSAKER

### 4.1 BPA I RINGSAKER- DEN BAKENFORLIGGENDE PROSESSEN

Kommunestyret i Ringsaker kommune vedtok ved behandlingen av k. sak 107/2012 vedørende årsbudsjett 2013 og handlingsprogram med økonomiplan 2013- 2016, at kommunen i 2013 skulle overta ordningen med BPA og avtalene med Uloba.

I budsjettdokumentet het det at:

Ved utgangen av 2012 var det 16 brukere som mottok BPA-tjenester i Ringsaker. 10 av disse mottar tjenesten via Uloba. Det dreier seg om alt fra 12 til 86 timer i uken. Med en timepris på kr 377 utgjør dette 7,155 mill. kroner på årsbasis. Flere kommuner i regionen har valgt å organisere BPA-ordningen i egen regi. Stange og Løten organiserer tjenesten på to litt forskjellige måter, og begge ordningene fungerer godt i hver sine kommuner. Det er etablert et BPA-nettverk mellom kommunene Ringsaker, Stange, Hamar og Løten. Kommunene ønsker å gi tilnærmet like BPA-tjenester på sikt. Fra et faglig perspektiv vil en organisering av BPA i kommunal regi bety høynet kvalitet på tjenestene og riktige tjenester individuelt tilpasset hver enkelt bruker. Dette vil være et gode både for brukere og for pårørende. Det vil også gi bedre benyttelse av de ressurser en er satt til å forvalte. [...] Forventet innsparingspotensial er på om lag 2,040 mill.kr. på årsbasis, konkret med en innsparing på 1,110 mill. kroner i 2013 (Ringsaker kommune 2012:109-110).

Som det fremgår av årsbudsjettets tekstdel, ble den kommunale overtagelsen begrunnet i tre ulike forhold. Det første var en forventet økonomisk besparing, estimert til i overkant av 2 millioner kroner i året. Videre begrunnes overtagelsen med forventet høynet faglig kvalitet og individuelt tilpassede tjenester. Det tredje forholdet som nevnes, er ønsket om å på sikt gi en tilnærmet lik BPA- tjeneste som de omkringliggende kommuner.

I informasjonsbrev fra Rådmannen til brukerne av 18.01.2013, vedrørende organisering av brukerstyrt personlig assistanse i kommunal regi, vektlegges den økonomiske besparelsen som hovedbakgrunn for kommunestyrets vedtak. I fokusgruppeintervjuet med kommunale ledere bekreftes også at økonomiske årsaker var en hovedgrunn til overtakelsen. Når de sammenliknet Ulobas timepris med antatt timepris etter en overtakelse, ville kommunen ifølge informantene komme bedre ut.

I intervjuet vektlegges også kommunens ønske om bedre innsyn og kontroll med ordningen. Når Uloba hadde arbeidsgiveransvaret hadde ikke kommunen oversikt over hvordan BPA-ordningen ble drevet. Det var vanskelig å få klarhet i hvilke tjenester som ble lagt inn i ordningen, og vanskelig å få innsyn. Samtidig er det kommunen som ut fra lovverket har ansvar for at tjenesten hadde akseptabel kvalitet. Det trekkes også fram at det var noe forskjellig praksis i de ulike omsorgsdistriktene i kommunen når det gjaldt hvordan de forholdt seg til BPA. Særlig i et av distriktene var BPA nesten ikke brukt; der ble tradisjonelle hjemmetjenester i hovedsak valgt. Å få en mer helhetlig policy i kommunen var derfor også et argument for kommunal overtakelse. Riktignok fattes selve vedtakene fortsatt i hvert enkelt distrikt etter den kommunale overtagelsen, men i samråd med BPA-koordinator. Endelig trekkes det fram at assistentene ville få bedre arbeidsvilkår i og med at de nå fikk fast ansettelse i kommunen.

Ringsaker kommune valgte en modell der de tok over alle BPA-ordningene som Uloba hadde gjennom en virksomhetsoverdragelse. Dette betød i korthet at kommunen skulle tre inn i den avtalen som den enkelte assistent hadde med Uloba (Ringsaker kommune 2013b). Det understrekes at overtakelsen av BPA fra Uloba i utgangspunktet ikke endrer på hvordan tjenesten tildeles. Innholdet i tjenestevedtaket vil ikke påvirkes av en ny organisasjonsform, Kvaliteten skulle ikke forringes gjennom overtakelsen, og brukeren skulle verken få flere eller færre timer BPA med kommunal ordning. En forutsetning var videre at den ansatte skulle sikres minst like gode vilkår i sitt nye arbeidsforhold. Brukerne som

hadde Uloba som arbeidsgiver fikk også beholde de samme assistentene i en kommunal ordning dersom de ønsket det. Det som endres er administreringen av ordningen.

En viktig premiss for den kommunale overtakelsen var at det skulle ansettes en kommunal BPA-koordinator. I budsjettokumentet ble det påpekt at:

For at kommunen skal kunne håndtere og organisere brukerstyrt personlig assistanse (BPA) på en god måte, er det nødvendig å opprette 1 årsverk koordinator som jobber nært sammen med lederne i hjemmetjenesten, arbeidslederne (brukeren selv) og assistentene. Koordinatoren blir en nøkkelperson for å kunne lykkes i overtakelsen av BPA (Ringsaker kommune 2012: 110).

Rådmannen gav kommunalsjef for helse- og omsorg ansvar for å utrede og planlegge hvordan ordningen skulle drives. Det ble oppnevnt en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å konkretisere en praktisk og økonomisk ramme for kommunal drift av ordningen. I tillegg skulle gruppen skissere informasjonsplan, opplæringsplan med videre. Arbeidsgruppen la frem en framdriftsplan som la opp til kommunal overtagelse allerede 1.7. 2013.

Samtidig begynte overtagelsen å få økt oppmerksomhet, både politisk og i mediene. I brev til Fylkesmannen i Hedmark 20.12.12 fremsatte tre av kommunestyrets representanter (Høyre) krav om lovlighetskontroll av deler av kommunestyrevedtaket om BPA. I brevet ble det bl.a. uttrykt bekymring for at BPA ville endres i retning av hjemmehjelp i stedet for BPA. Det ble hevdet at det ikke var sannsynliggjort at regnestykkene som lå til grunn for kommunens påståtte innsparing ved omorganiseringen kunne gjennomføres uten at tjenestene ble forringet og det ble påklaget at delutredninger som lå til grunn for budsjett og økonomiplan var unndratt offentlighet. Kommunen ble henstilt om å sette alle formelle sider av arbeidet i bero, i påvente av Fylkesmannens vurdering (K.sak 030/13).

I brev fra Fylkesmannen i Hedmark av 02.04.13, vedrørende lovlighetskontroll av deler av kommunestyrets budsjettvedtak- Ringsaker kommune, stadfester Fylkesmannen kommunestyrets vedtak og *anser ikke at budsjettvedtaket er ugyldig eller i strid med reglementet rundt BPA*. I etterkant av denne avklaringen, kunne arbeidet med å gjennomføre prosessen med virksomhetsoverdragelse og ansettelse av BPA- koordinator fortsette.



Stillingen ble utlyst 18.4. 2013 og BPA- koordinator ble ansatt i juni og tiltrådte stillingen i august samme år. Ansettelsen av en BPA- koordinator ble beskrevet som en svært viktig tiltak for drift av tjenesten. I den nevnte arbeidsgruppens rapport heter det at:

Dette blir en sentral person i arbeidet med å sikre at brukerne får den gode og fleksible tjenesten som kommunen ønsker å gi og som brukere har krav på. BPA- koordinator skal koordinere BPA og eventuelle andre tjenester som brukerne har, i samarbeid med det lokale omsorgsdistriktet, i henhold til det vedtak brukeren har. Videre er BPA- koordinator arbeidsgiverrepresentant for assistentene i BPA- ordningen. I samarbeid med arbeidsleder skal han/hun påse at tjenesten ytes i henhold til lover og forskrifter. BPA- koordinator vil på mange måter bli den viktigste kontakten med kommunen som de som har BPA og deres assistenter vil ha i hverdagen (Ringsaker kommune 2013b).

Ringsaker kommune overtok avtalene med Uloba 1.10.2013, og overtok samtidig arbeidsgiveransvaret for assistentene. 28 av 29 assistenter valgte å bli med over i kommunen. På overtagelsestidspunktet var det 14 mottakere av BPA i kommunen. 8 av disse hadde tidligere tjenesten levert av Uloba. De øvrige hadde allerede kommunal ordning (k.sak 30/13).

Driften av BPA ble lagt under Omsorgsdistrikt Moelv. BPA- koordinator og alle assistentene ble ansatt her og driftsbudsjettet for ordningen og alle brukerne ble lagt dit. Koordinatorstillingen ble organisatorisk plassert i stab til resultatenhetsleder (re- leder) for omsorgsdistriktet.

## 4.2 DEN KOMMUNALE OVERTAKELSEN AV BPA – EN KONFLIKTFYLT PROSESS

Den kommunale overtagelsen av BPA- ordningen i Ringsaker kommune har vært en konfliktfylt prosess og har fått mye oppmerksomhet, både politisk og i mediene. I saksfremstillingen til k.sak 30/13 framstilles det som at

arbeidet med å etablere en kommunal BPA ordning inkludert å overta avtalene om BPA med Uloba, har

vist seg å bli en utfordrende prosess, spesielt med tanke på den oppmerksomhet som saken har fått.

Når saken ble så vidt konfliktfylt, kan det ses i sammenheng både med prosessen rundt overtakelsen, usikkerhet om innholdet i den kommunale BPA-ordningen og mer prinsipielle eller ideologiske uenigheter. De sentrale aktørene i debatten var tidligere Uloba-brukere og kommunepolitikere, i første rekke fra Høyre.

#### 4.2.1 PROSESSEN FRAM MOT OVERTAKELSE

Som nevnt ble forslaget om kommunal overtakelse av BPA lansert som et tiltak i tilknytning til budsjettet for 2013 og handlingsprogram og økonomiplan 2013-2016. Kommunen utarbeidet informasjonsmaterieell om overtakelsen og det ble avholdt individuelle møter med alle Ulobabrukerne i forkant der også en representant for Uloba var med. Som et ledd i prosessen inviterte også Uloba alle assistentene til et møte i juni 2013, hvor kommunens tilbud om arbeidsavtale og generell informasjon om arbeidsforhold i Ringsaker ble presentert (Ringsaker kommune 2013).

Slik brukerne ganske entydig beskriver prosessen fram mot overtakelse i intervjuene, var den preget av manglende informasjon, og de opplevde stor usikkerhet m.h.t. hva overtakelsen skulle bety for dem. De framstiller det som at kommunen ikke helt visste hva overtakelsen innebar og at den var preget av manglede forarbeid. Brukerne følte at de i liten grad ble involvert. Noen framstiller det som at de først og fremst fikk informasjon gjennom lokalavis. Overtakelsen kom veldig brått på. Plutselig var det kommunen som skulle ta over arbeidsgiveransvaret. En beskriver det som at dette var noe som ble tredd nedover hodet på brukerne.

Så – det var ikke noe informasjon. Jeg fikk bare beskjed om at nå skal kommunen ta over. Nå må du slutte i Uloba.

At kommunen ikke var tilstrekkelig forberedt på hva overtakelsen innebar bekreftes også av kommunale aktører som var tungt inne i prosessen. Daværende kommunalsjef Ola Øverli, uttalte våren 2013 til Ringsaker blad at:

Vi ble tatt litt på senga. BPA- ordningen var litt mer komplisert enn vi trodde. At vi vi har brukt for lang tid på å få ordningen på plass i kommunal regi, kan vi være enige om (Ringsaker Blad 20.03.2013).

På tilsvarende måte uttalte ordfører Anita Ihle Steen i formannskapet at:

Prosesen har tatt alt for lang tid, og jeg ser at noen runder kunne vært gjort bedre. – Og kommunikasjonen med brukerne kunne vært bedre hele veien. Men jeg tror vi nå gjør et godt vedtak og at vi får på plass en ordning som brukerne kan leve godt med» (Ringsaker Blad 27.03.2014).

Også BPA-koordinatoren mener informasjonen ikke var god nok og at mye var uavklart når kommunen tok over.

Det var veldig mye som var uavklart. Og det ble på en måte sagt at ting må gå seg til mens veien går. Og det er jo fordi Ringsaker kommune jo ikke hadde gjort seg noen erfaringer om hva BPA ... altså hvilke utfordringer man kunne komme opp i.

I fokusgruppeintervjuet sier kommunerepresentantene likevel at de hadde forsøkt å få til en god prosess, og de ser ikke helt konkret hva de kunne gjort annerledes. Det innrømmes likevel at de kanskje ikke fikk formidlet godt nok hva de oppfattet som de positive konsekvensene av overtakelsen og at den ikke skulle gå på bekostning av BPA-ordningens kvalitet for den enkelte.

#### 4.2.2 USIKKERHET OM HVA OVERTAKELSEN INNEBAR

Når prosessen ble opplevd som dårlig, skapte det usikkerhet hos brukerne om hva den kommunale overtakelsen innebar. I debatten rundt overtagelsen ble det fra brukerhold påpekt at de var fornøyd med ordningen de hadde gjennom Uloba og ønsket å beholde denne. Skepsisen til den kommunale overtakelsen hang dermed også mye sammen med at brukerne opplevde utrygghet og usikkerhet m.h.t. hva overtakelsen ville innebære for dem, og de fryktet å miste et tilbud som fungerte godt.

Vi trodde ikke det var sant. Jeg har vært kjempefornøyd med min BPA og har aldri forstått hvorfor kommunen måtte ta over BPA- ordningen (Morten Sand til Selvsagt nr.7 (2014:43).

Tilfredsheten med Uloba og usikkerheten og utryggheten rundt den kommunale overtakelsen underbygges av de innsamlede intervjudataene. Arbeidslederne som hadde BPA

gjennom Uloba før den kommunale overtagelsen, beskriver at de var fornøyde med hvordan denne ordningen fungerte. Derfor var det vanskelig for dem å forstå hvorfor kommunen skulle overta ordningen. Det ble også uttrykt undring rundt hvor godt kommunens argument om bedre ressursutnyttelse og økonomisk besparing var. En arbeidsleder uttrykker det på følgende måte:

Nei altså, vi som har BPA, eller som hadde det når kommunen tok over da, vi skjønnte ikke hvorfor kommunen skulle ta det over i det hele tatt. Vi skjønnte ikke hvor pengene lå hen.

Bak arbeidsledernes motstand lå det en frykt for at de skulle miste styringen over ordningen og friheten BPA-ordningen ga dem. Som en sier:

Jeg ble veldig engstelig. Vi visste jo egentlig ikke så mye om hvordan ordningen i kommunen var. Men jeg visste jo at det ikke var så bra som i Uloba. - Jeg var fornøyd med Uloba. Ingen blandet seg borti.

Skepsisen var dermed også knyttet til en frykt for at kommunen nå skulle ta mer kontroll over og styre ordningen deres.

Det var jo det som ble sagt. Det var blant annet for å få mer kontroll. Det var skrevet. Og når det var de tingene vi sa at, det her er jo ikke – det er jo ikke det som er meningen med BPA. Da skal du kunne gjøre sånn og sånn. Og så ble svaret da at – ja, nei, du har misforstått. Og det var slett ikke det hun mente og sånt noe. Men det er jo sånn der at man reagerer, man gir respons på det som man ser og det man leser. Ikke på det som det egentlig var ment som ....

I et avisinnlegg fra en av brukerne fortolkes også ansettelsen av BPA-koordinator som utslag av kommunens økte kontrollbehov, ved at kommunen tok over en del oppgaver arbeidslederne tidligere selv hadde ordnet (Tonje Joløkken Melvær til Ringsaker Blad 4. des. 2014).

Enkelte brukere fryktet også at kommunaliseringen av ordningen skulle få som konsekvens at de ble definert inn i mer rendyrket omsorgsmodell, der en medisinsk forståelse av funksjonshemmingen ble lagt til grunn, i stedet for at BPA skulle defineres som et servicebehov som assistentene skulle dekke opp gjennom sin bistand. Utfra Ulobas tenkning handler BPA om service og praktisk hjelp, og at BPA derfor må ses som et serviceyrke.

Altså, jeg ser ikke på meg selv som syk fordi at jeg har et assistansebehov. Jeg har et assistansebehov og trenger praktisk assistanse. Men det er som jeg sier: Assistentene er ikke på jobben om dagen for å passe på meg. Altså, jeg klarer å passe på meg selv, jeg [...] Men det ligger jo altså i ordene: «Independent living» står jo for uavhengige liv. Altså, for meg er BPA et frigjøringsverktøy. Og det sier ganske mye. BPA er gull verdt, det. Og det gjør at jeg kan leve det frie, uavhengige livet som andre, så lenge ... så lenge assistansen og opplæringen fungerer som den skal [...] Jeg liker heller ikke ordet «bruker». For jeg ser ikke på meg selv som «bruker». Jeg har sett på meg selv som en selvstendig borger med assistansebehov.

#### 4.2.3 DEBATTEN OM DRIFTSKONTOEN

Saken som i første rekke skapte konflikt etter vedtaket var knyttet til den såkalte «driftskontoen» Uloba-brukerne hadde hatt. 5% av totalsummen som Uloba fakturerte kommunen var avsatt til å dekke direkte driftsutgifter i forbindelse med assistansen og kostnader som fulgte av arbeidslederansvaret. I tillegg til administrative utgifter ble kontoen f.eks. brukt til å dekke billetter til arrangementer der assistentene var med og til å dekke utgifter for assistentene på reiser. En slik driftskonto var bare knyttet til BPA-brukerne som hadde Uloba som arbeidsgiver. De som hadde BPA gjennom kommunen hadde ingen tilsvarende ordning.

Etter en inngående drøfting av saken tilrådte rådmannen at driftskontoen skulle videreføres. Selv om det ble påpekt at etableringen av en driftskonto ville innebære en forskjellsbehandling i forhold til brukere som mottok tjenester på mer tradisjonelt vis, ble videreføringen til dels begrunnet med at en driftskonto ble sett som nødvendig for at intensjonene med BPA kunne oppfylles slik at brukerne kunne ha et mer normalisert liv.

Til dels ble den begrunnet med at det ville være problematisk å ta fra personer et tidligere innvilget gode. Driftskontoen ble likevel foreslått redusert til 3% av totalsummen fordi en del utgifter som gikk inn i Ulobas driftskonto (f.eks. annonsering etter assistenter, intervjuing, rekruttering) nå gikk inn i kommunens driftsbudsjett.

Forslaget vakte sterke reaksjoner fra Uloba-brukerne, som hevdet dette ville innebære en forringelse av BPA-ordningen deres i og med at mindre enn 2% av den nåværende kontoen

på 5% var brukt til driftsmidler. Brukerne ønsket seg videre at det ble avsatt et minstebeløp på kr 25 000 pr. år uavhengig av antall timer fordi mange brukere har små ordninger. De må derfor spare i mange år for å klare å komme opp i en sum som gjør at de kunne ha med assistent/er på reise. De framholdt at dette også var en svakhet ved Ulobas modell.

Da saken kom opp i kommunestyret ble den enstemmig utsatt i påvente av en oversikt over hvilke summer som hadde vært avsatt til driftskonto samlet og hva den ville bli med en ny ordning. I vedtaket ble det videre framholdt at det også måtte framgå klart hva brukerne savnet eller fryktet skulle bli dårligere enn tidligere ordning og at det måtte kunne bekreftes av brukerne at deres «ønsker» var korrekt og fullstendig framstilt (KPLO-030/13 Vedtak).

Saken kom opp igjen i kommunestyret 9. april 2014 (sak 026/14). I forkant hadde det vært avholdt møter med brukerne/arbeidslederne. Kommunen gikk her tilbake på sitt opprinnelige forslag, og vedtok at kontoen skulle ha en ramme på 5% av utgiftene og kunne disponeres på samme måte som i Uloba. Det ble videre vedtatt at brukerne skulle ha mulighet til oppsparing begrenset oppad til 2 x årlig sats. Minstesatsen for driftskontoen ble imidlertid satt til kr 15 000 i stedet for kr 25 000 som brukerne hadde ønsket. Vedtaket innebar i praksis en liten forbedring i forhold til driftskontoordningen de hadde hatt med Uloba ved at de som hadde færrest timer nå fikk en noe romsligere driftskonto.

Vedtaket om driftskontoen innebar dermed at kommunen kom brukerne i møte. Fra brukerhold understrekes det da også at dette ikke ville skjedd uten protestene fra brukerne.

En ting er at vi fikk på plass driftskontoen – det er egentlig helt essensielt. – Den som har BPA betaler jo sine egne ferier, men det er jo hinsides at det er de som skal betale for en eller to assistenter i tillegg.

Fra kommunalt hold innrømmes det også at driftskontoordningen nok ikke hadde kommet på plass uten presset fra brukerne. De sier de kanskje ikke var bevisst på hvor betydningsfull den ble sett på av brukerne. Samtidig framstår de kommunale informantene med en ambivalent holdning til driftskontoen. Den innebærer en forskjellsbehandling av BPA-brukerne i forhold til brukere som mottar andre kommunale tjenester. De påpeker at Ringsaker i dag trolig er den eneste kommunen der det er lagt inn en slik driftskonto for de kommunale BPA-ordningene. En av informantene uttrykker det slik:

Jeg tenker på det ennå – de [BPA-brukerne] har et enormt gode.

De understreker at de selvsagt likevel forholder seg lojalt til vedtaket i og med at dette er et politisk initiert vedtak.

#### 4.2.4 DISKUSJONEN OM EGENBETALING

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2015 kom det kritikk for at BPA-brukerne måtte betale egenandel på den delen av BPA som gikk under betegnelsen praktisk bistand (som f.eks. renhold). Fra kommunens side ble det påpekt at dette var en praksis som gjaldt alle som fikk praktisk bistand fra kommunen, og således ikke noen spesiell praksis for BPA-brukerne. De understreker at det i tidligere vedtak på BPA ikke alltid ble spesifisert eller skilt på personlig og praktisk bistand. Det ble derfor ikke alltid tatt med i vedtaket at bruker måtte betale for den praktiske bistanden. BPA ble i mange tilfeller sett på som en tjeneste i seg selv og ikke som en måte å organisere tjenesten på. Det ble gjort en endring i rutinene på dette i etterkant av at kommunen overtok.

Det henvises til «Forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester» (2011) der det heter at kommunen selv kan fastsette regler for betaling av egenandel og betalingssetser for praktisk bistand og opplæring etter helse- og omsorgstjenesteloven, herunder for brukerstyrt personlig assistanse som ikke er personlig stell og egenomsorg. Med personlig stell og egenomsorg menes hjelp til å stå opp og legge seg, personlig hygiene, toalettbesøk, til å kle av og på seg, hjelp til å spise, nødvendig tilsyn og tilsvarende grunnleggende behov.

Særlig fra Høyre ble imidlertid en slik praksis problematisert. Så langt jeg forstår er ikke BPA å betrakte som en hjemmetjeneste. Det er en rettighet man har til forlengelse av armer og bein og bistand til å gjøre hverdagslige ting, uttalte f.eks. partiets kommunestyrerepresentant Odd-Herman Hoel Børke (Ringsaker Blad 4.12.14). De foreslo derfor å fjerne egenandel på tjenester for denne gruppa. Forslaget fikk imidlertid ikke politisk flertall.

Fra brukerhold har denne tematikken i liten grad vært fokusert. Temaet tas likevel opp i et av brukerintervjuene, men kritikken der rettes like mye mot sentrale myndigheter som står bak forskriften som mot kommunen.

Det er ingen i kommunen som gjør noe galt. De gjør jo det de skal de. ... Men det er feil, synes vi da, at det

fra sentralt hold ikke har vært klarere. Fordi en som har mistet de fleste funksjonene, ikke skal få hjelp av assistentene til å gjøre det som en ellers hadde villet gjort, det er veldig grunnleggende feil. Det burde være et etisk dilemma for regjeringen altså. Det er et ansvar som vi burde ta opp sentralt på en eller annen måte gjennom forskjellige kanaler.

Samtidig uttaler hun at de [kommunen] bruker paragrafene for det de er verdt, men at hun har forståelse for dette:

Alle gjør jo det – det er jo det lover er til for.

#### 4.2.5 DEN IDEOLOGISKE DIMENSJONEN KNYTTET TIL VALGFRIHET

Etter hvert har kritikken mot den kommunale overtakelsen antatt en mer prinsipiell og ideologisk karakter og vært knyttet til at brukerne ble fratatt muligheten til å velge tjenesteleverandør. Kritikken målbæres av enkelte tidligere Uloba-brukere. Samtidig har den blitt knyttet til partipolitiske motsetninger i kommunepolitikken ved at kritikken målbæres av kommunestyrerepresentanter knyttet til Høyre og Frp.

En av de tidligere Uloba-brukerne har framholder betydningen av at brukerne kan velge arbeidsgiver slik:

Jeg sier ikke at det ikke er noe som er bra [ved den kommunale ordningen], men jeg sier at det er ikke godt nok i forhold til at det må være valg ... og valgmuligheter – for noe passer for noen og noe annet passer for andre. ... Jeg mener bare at det må bli et alternativ. Det er bare det jeg ikke helt skjønner. Hvorfor skal det være så mye vanskeligere for Ringsaker enn med andre kommuner?

Hun trekker her også fram at i nabokommuner som Lillehammer er det frihet til å velge arbeidsgiver. Fra en annen bruker framholdes det at hun også mener det er snakk om et politisk/ideologisk standpunkt som ligger til grunn for overtakelsen.

Det er ikke til å stikke under en stol at Arbeiderpartiet ikke er glad i sønn konkurranseutsetting ...

I forbindelse med kommunevalgkampen 2015 ble den kommunale overtakelsen og brukernes manglende mulighet til å velge leverandør en het sak. Statsminister Erna Solberg besøkte Ringsaker og ga sterk støtte til de tidligere Uloba-brukerne. Hun slo fast at for henne så det ut til at måten



Ringsaker la opp BPA-ordningen var i strid med ideen som lå bak:

Jeg skal ikke påstå at Ringsakers måte å gjøre det på er i strid med loven. Men selve ideen bak denne reformen var å skape størst mulig grad av frihet og selvstendighet for den enkelte bruker. Det innebærer at de som har vedtak om et gitt antall timer med assistanse bør ha den fulle styringen. Det igjen handler om frihet og mestring. ... Når man fjerner deler av denne valgfriheten og ikke gir brukerne reelle valg, smaker det litt av offentlig formynderskap. Det var ikke det som var ideen bak reformen. (Ringsaker Blad 8. aug. 2015).

I sitt forslag til budsjett for kommunen for 2016 foreslo Høyre at de ville avsette 1,5 millioner kroner til BPA-ordningen slik at brukerne fritt kunne velge tjenestetilbyder (Hamar Arbeiderblad 16. des. 2015) og ba rådmannen å utrede muligheten for at brukerne skulle kunne velge ekstern leverandør av tjenester. Også Frp stilte seg bak en slik omlegging, men forslaget fikk ikke flertall i kommunestyret.

På denne måten har debatten rundt BPA i Ringsaker også fått en ideologisk dreining langs en høyre-venstre akse. I de statlige retningslinjene for BPA heter det som nevnt at det er kommunene som bestemmer hva slags arbeidsgivere/leverandører som arbeidslederne (brukerne) skal benytte, men at de bør rådføre seg med brukerne i valget av arbeidsgivermodell (Rundskriv I-20/2000). Disse formuleringene ble ikke endret i proposisjonen Høyre-Frp. -regjeringen la fram i tilknytning til rettighetsfestingen av BPA (Prop 86 L 2013-2014). Den kommunale beslutningsmyndigheten over valg av arbeidsgiver ble med andre ord opprettholdt. Ringsaker kommune kan kritiseres for at de ikke rådførte seg mer med brukerne før vedtaket om overtakelse ble gjort, men samtidig forholdt kommunen seg til retningslinjene som Høyre-/Frp.-regjeringen sto bak.

I Helse- og omsorgsdepartementets Rundskriv I-9/2015, som kom i etterkant av rettighetsfestingen videreføres også denne praksisen (s.6):

Kommunen avgjør i utgangspunktet den overordnede organiseringen av sitt eget tilbud om BPA. Arbeidsgiveransvaret kan ligge hos kommunen, hos en privat tjenesteleverandør eller hos brukeren. Med unntak av at kommunen ikke kan pålegge brukeren selv å være arbeidsgiver, er beslutningen om hvem som

skal være arbeidsgiver omfattet av kommunens frihet til å organisere tjenestene. Kommunens beslutning om dette kan ikke påklages.

### 4.3 HVORDAN VURDERES BPA-ORDNINGEN I DAG?

Hvor står så BPA-ordningen i dag, tre år etter den kommunale overtakelsen? Fra kommunalt hold er det tilfredshet med utviklingen. De framholder som positivt at de har oversikt og kontroll over ordningen. Som en av dem sier i fokusgruppeintervjuet:

Vi hadde ikke fremmet det [forslaget om kommunal overtakelse] uten at vi var overbevist om at det var riktig .... Vi ansatte var veldig trygge på at de skulle få det like bra.

Fra kommunalt hold ses det også som utvilsomt at overtakelsen har hatt positive økonomiske effekter, selv om det er vanskelig å angi eksakte tall. Kommunen redegjør for regnskapet for BPA tre ganger i året gjennom tertialrapportene og utgiftene er slik de har budsjettert.

Det betyr at overtakelsen har gitt økonomiske innsparinger selv om BPA-koordinator nå er lagt inn i regnskapet. Driftskontoen er likevel ikke inkludert. For denne er det et eget regnskapsregime.

Fra kommunen understrekes det videre som viktig at assistentene nå har fått mer ordnede arbeidsforhold, blant annet økt stillingsvern gjennom fast ansettelse i kommunen.

Fra kommunalt hold medgis det at det sterke engasjementet fra brukerne har virket bevisstgjørende på dem og at ordningen ville sett annerledes ut uten dette engasjementet. En sier i fokusgruppeintervjuet at hun har tatt seg sjøl i å tenke innenfor en sykepleietradisjon. Men samtidig påpeker informantene at de skal tildele BPA ut fra eksisterende lovverk, og at det er mye «pleie og omsorg» knyttet til BPA.

Også blant brukerne mener de fleste at uroen rundt overtakelsen har lagt seg, og i dag er det gjennomgående god tilfredshet med den kommunale ordningen.

Så nå er det som i Uloba. Vi i vår situasjon, vi har ingenting å klage på egentlig.

Nå er det akkurat det samme. I og med at vi er i den situasjonen vi er i, så har det ikke blitt noen forandring.

Brukerne opplever gjennomgående god kommunikasjon med kommunen og at de har god styring med egen ordning, både når det gjelder innhold og valg av assistenter. Også opplæring og informasjon fra kommunen har «gått seg til».

Det er vi som bestemmer hvem som skal hit; vi styrer timene selv. – Det er opp til oss, så det fungerer fint.

Flere av brukerne peker på ansettelsen av BPA-koordinatoren og hvordan hun har forholdt seg i jobben som viktig for den positive utviklingen. Hun beskrives som «en kjempejente» og en som har vært lydhør for brukernes synspunkter. Også andre kommuneansatte som er involvert i BPA-ordningen får gode tilbakemeldinger:

Ansatte i kommunen, altså de som har med vedtak å gjøre, BPA-koordinator, det er jo kjempefine folk. Jeg har fullt ut inntrykk av at de skjønner situasjonen og at de er genuint ..., altså målet er å få det til å fungere.

At brukerne fikk gjennomslag for driftskontoen framheves som svært viktig. Samtidig påpeker flere at dette ikke hadde skjedd uten engasjementet fra brukerne. I det hele tatt poengterer flere av brukerne at den kommunale ordningen ikke hadde vært hva den er i dag uten deres aktive engasjement.

Hvis ordningen hadde begynt sånn som den er i dag, tror jeg vi hadde unngått mye støy.

Jeg tror nok vi kan takke oss selv for at det har blitt så bra som det har blitt. At vi sto på såpass. For at kommunen skulle virkelig jobbe med dette her. – Og det har de gjort. Det skal de ha.

Når brukerne nå viser til ting som kunne fungert bedre, er det gjerne mindre ting de tar opp. Noen påpeker at timelisteføringen har blitt mer tungvint i og med at Uloba hadde et greit digitalt system; noen påpeker savn av et bedre system for vikarer, pluss at timesatsene praktiseres litt ulikt mellom Uloba og kommunen når det gjelder tillegg for kvelds- og helgearbeid.

Noen mener at ansettelsesprosedyrene har blitt mer byråkratiske og tidkrevende. Dette henger sammen med at assistentene nå ansettes i kommunen, og BPA-koordinator deltar på intervjuene sammen med bruker. Også BPA-koordinator innrømmer at dette kan innebære

en byråkratisering av ansettelsesprosedyren, men påpeker samtidig at det fra kommunens side framstår som nødvendig i og med at assistentene nå ansettes fast i kommunen.

De [brukerne] velger jo sine assistenter. Men vi er med, fordi det er vi i kommunen som skal ansette dem. Og hvis det skulle bli sånn at assistentene kommer over til kommunen og ikke skal være hos bruker lenger – av en eller annen grunn, så er det jo vi som på en måte sitter igjen med kandidaten – eller den ansatte. Og da er det greit å ha vært med på prosessen fra start.

Det er litt ulike oppfatninger blant brukerne om det er en fordel eller en ulempe at BPA-koordinator deltar i ansettelsesintervjuene. Et par ser det som en unødig kontroll og forstår ikke hvorfor kommunen skal være med på det, selv om de ikke har opplevd at deres valg av assistent har blitt overprøvd av kommunen.

Jeg må ha med meg en representant fra kommunen på intervjuer. Det ville aldri ha falt inn min tidligere arbeidsgiver for assistentene, fordi de har den fulle tilliten til meg og er innforstått med at dette er noe jeg klarer å vurdere, for å si det på en enkel måte ... Jeg føler meg rett og slett unødvendig kontrollert ... Ja, det blir veldig feil for meg når jeg har hatt veldig god følelse og følt veldig kontroll, i seks-sju år, og så plutselig kommer det sånne endringer som sikkert høres veldig bagatelliserende ut for de som ikke er vant til det. Og så vet jeg hvordan det faktisk kan fungere. Og da blir det en stor forskjell på meg.

Andre ser det som positivt:

Valg av assistenter har vært helt kurant. Og det er en veldig ålreit prosess med at BPA-koordinator er med på intervjuer. Altså, jeg har jo ikke drevet så mye med ansettelser. Og det er veldig greit å ha noen å prate med og egentlig kaste ball, ikke sant, på hvordan vi tenkte da ... Og i hvert fall den ansettelsen som var i fjor, så var det veldig sånn – Vi tenkte akkurat likt og hadde akkurat samme oppfatning av de to som var inne til intervju ...

Når de sammenligner ordningene generelt tilkjennegir et par av brukerne et tydelig savn av Uloba. De opplever det som at kommunen som arbeidsgiver blander seg mer inn og tar mer kontroll og at det var mer fleksibilitet i Uloba. Og de mener Uloba forstår bedre hva BPA-ordningen dreier seg om.

Siden de har et assistansebehov selv, vet de på en helt annen måte hvor skoen trykker, og hva som på en måte dette dreier seg om 110%.

En av dem påpeker at dette kanskje oppleves særlig tydelig for de som har store ordninger.

Jeg skulle nok ønske at det hadde fortsatt som det var – når jeg fortsatt var i Uloba. Altså, da vi var i Uloba, så var det på en måte litt mer sånn at en – det er de som har utviklet det. Og de [kommunen] har hatt veldig mye tanker om at det er en omsorgssak og ikke en assistansesak. Så jeg er veldig glad for at det – når det først er som det er – at jeg hadde læretiden i Uloba.

Min største julegave jeg kunne fått i år for utenom at ungene mine fortsatt er friske og raske, er nok å få tilbake Uloba på sikt. Det hadde nok vært den beste julegaven jeg kunne ha fått i alle fall.

Når disse brukerne uttrykker seg slik, framstår det likevel som om det ikke først og fremst handler om noen stor misnøye med den kommunale ordningen slik den nå fungerer, men at det for dem handler om grunnleggende prinsipper. For dem er retten til å velge leverandør et prinsipp.

Den kommunale ordningen er sikkert vel og bra for noen. Men jeg mener bare at det må bli et alternativ. Det er bare det jeg ikke skjønner. Hvorfor skal det være så mye vanskeligere for Ringsaker enn med andre kommuner?



## 5. ASSISTENTENES ARBEIDSBETINGELSER

Ringsaker kommunes oppsigelse av avtalene med ULOBA skjedde som beskrevet gjennom en virksomhetsoverdragelse. Dette innebar at kommunen overtok avtalen som den enkelte assistent hadde med Uloba og med den forutsetning at den ansatte skulle sikre minst like gode vilkår i sitt nye arbeidsforhold. Som et ledd i overtagelsesprosessen inviterte Uloba brukerne til et møte i juni 2013, hvor kommunens tilbud om arbeidsavtale og generell informasjon om arbeidsforhold i kommunen ble presentert. Assistentene fikk deretter 14 dager på å beslutte om de ønsket å bli med over til kommunen. Hvis de takket nei, ville de bli sagt opp fra Uloba. Hvis de takket ja, ville kommunen tre inn som arbeidsgiver. Som tidligere nevnt, takket altså 28 av 29 assistenter ja til en overgang til kommunen (Ringsaker kommune 2013b).

I Ringsaker falt en ned på at assistentene skulle ansettes i et fast tilsetningsforhold med kommunen og få de samme rettigheter og plikter som alle øvrige ansatte. Herunder innmelding i KLP og opptjening av pensjonspoeng. Det ble utarbeidet en egen ansettelsesavtale for BPA- assistenter, som ble drøftet med de tillitsvalgte i kommunen (Ibid).

Assistentene er altså ansatt i Ringsaker kommune, men forholder seg i det daglige til arbeidsleder som nærmeste leder. Arbeidsgiveransvaret er lagt til BPA- koordinatoren (Informasjonsbrosjyre om BPA, Ringsaker kommune).

## 5.1 ASSISTENTENE OG OVERTAGELSESPROSESSEN

I likhet med brukerne av BPA- ordningen, er det stor variasjon blant assistentene. Dette både når det kommer til stillingsstørrelse, bakgrunn og alder. Noen av assistentene er også nære pårørende til brukeren. Intervjuene med assistentene illustrerer at disse, i mindre grad enn arbeidslederne, opplevde at de ble betydelig påvirket av den kommunale overtagelsen. Som en av informantene på illustrerende vis beskriver:

Brukeren ville ikke miste Uloba, men for min del er det jo bra å bli ansatt i kommunen. Tenkte ikke så mye over det, bortsett fra at det er trygt å jobbe i kommunen da.

Flere opplevde likevel situasjonen i etterkant av overtagelsen som preget av oppstartsproblemer. En assistent forteller at det:

Var nok en del som kom litt overraskende. For eksempel ferieavvikling. Når skal jeg ha ferie også videre. Sånn var nok lite gjennomtenkt [...] Tror ikke kommunen var helt forberedt på dette».

En annen assistent beskriver at:

Den største forandringen er nok at i Uloba var alt så på stell. Alt var så gjennomarbeidet [...] Det var det absolutt ikke hos kommunen.

Det gis uttrykk for at forholdene har forbedret seg i tiden etter dette og det pekes blant annet på ansettelsen i stillingen som BPA- koordinator, som en medvirkende årsak til det. Blant annet fordi dette medførte at en fikk en person å forholde seg til, mens det i starten ble opplevd som frustrerende med stadig nye fjes og personer.

For min egen del synes jeg overtagelsen var helt greit. Nå er det på en måte helt greit igjen. Men det har tatt lang tid. Underveis var det ikke så bra.

Samtidig som oppstarten blir beskrevet som turbulent, synes de fleste assistentene at informasjonen som ble gitt om overtagelsen var god.

Det var veldig bra. Hadde et veldig godt møte med kommunen. Ryddig og greit for assistentene, mener en assistent.

## 5.2 STILLINGSFORHOLD, LØNN OG ARBEIDSBETINGELSER

Som beskrevet skulle altså assistentene sikres like gode vilkår hos kommunen, som de hadde hatt hos sin tidligere arbeidsgiver. Når det gjelder lønnsvilkår bekrefter de fleste av assistentene at dette ble tilfredsstillende ivaretatt. Det fremgår likevel av intervjuene at det er ulikheter relatert til grunnlønn og hvordan tillegg og ansenitet beregnes, hvilket gir noe ulike utslag mellom kommunen og Uloba. En av informantene sier at:

Det er samme lønna sier de... Men det er jo ikke det. For det er kun grunnlønna som er overført. Og de andre tilleggene, når de er forskjellige, så spiller det ingen rolle det.

Kommunen fremholder at assistentene avlønnes som nettopp assistenter, da det ikke er noen krav om formell kompetanse i disse stillingene.

Informantene opplever at det har vært små endringer i tilsetningsvilkår. Et forhold som likevel gjennomgående trekkes frem som en positiv effekt av den kommunale overtagelsen, er økt trygghet i stillingsforholdet ved at assistentene gjennom virksomhetsoverdragelsen ble fast ansatt i kommunen og ikke hos den enkelte bruker. Dette medfører at assistentene er sikret et stillingsforhold uavhengig av om den enkelte bruker mottar tjenester fra kommunen, organisert som BPA.

Et forhold som gjentatte ganger har blitt trukket frem som en negativ faktor i intervjuene, er den manglende muligheten til å levere elektroniske timelister til kommunen. Dette oppleves både som tungvint og til dels svært upraktisk for den enkelte assistent, samtidig som det er lettere å gjøre feil.

Skriving av timer har blitt veldig knølete. Som å ha gått tilbake i tid», beskriver en assistent. En annen forteller at h\*n var sykemeldt og måtte da også reise to mil for å få signert og godkjent timelister. Før kunne vi levere timelister i postkasse, men dette er ikke lov lenger. Nå må man levere fysisk i arbeidstiden».

I gruppeintervju med representanter for den kommunale ledelsen kom det frem at det arbeides med å utvikle og implementere en elektronisk løsning for timelister for assistentene, for å utbedre dette forholdet.



## 5.3 KONTAKT MED KOMMUNEN, OPPLÆRING OG INFORMASJON

I intervjuene fremkommer det at assistentene jevnt over opplever kontakten med kommunen som god, i den forstand at tilgjengeligheten er høy og at en får svar på det en måtte lure på.

Det har mye å si med koordinator det. Når jeg har stilt spørsmål har jeg fått svar. Det er til favør for henne. Hun har vært lett å få tak i, tilgjengeligheten har vært god, forteller en assistent.

Samtidig beskriver flere at assistentjobben på mange måter er en ensom jobb, kjennetegnet av lang avstand til arbeidsgiver og få, eller ingen kollegaer. En informant beskriver at:

Kommunen kontakter meg aldri. Vi er en veldig isolert gruppe. Jeg har ytret ønske om at vi BPA-kollegaer kunne treffes. Det er mange spørsmål og mye usikkerhet, spesielt blant de nye. Alle har jo bruk for kollegaer.

I videreføringen av dette etterlyses flere arenaer for både erfaringsutveksling med andre assistenter og opplæring og kursing. De intervjuede assistentene gir likevel uttrykk for ulike behov og ønsker i den forbindelse. Noen vektlegger behovet for arenaer for erfaringsutveksling, mens andre i større grad beskriver et behov for mer kompetanseøkende kurs, for eksempel relatert til medisinhandling.

Et forhold som blir beskrevet i intervjuene er en opplevd uklarhet i forhold til hva assistentrollen innebærer og hva denne egentlig er.

Det er ikke tydelig definert hva en BPA- assistent er. I Uloba var det klart definert, mens i kommunen skiltes mellom BPA- assistent og hjemmehjelp over i hverandre. [...] Også er det det med medisinering. I rollen som ansatt på bofellesskap kan man ikke medisinere, men som BPA- assistent kan man sette sprøyter også videre. For de som jobber i hjemmetjenesten er det jo klare regler for hva som er lov og ikke lov. Men å være BPA- assistent uten å kunne utføre de oppgavene er jo helt håpløst. For eksempel klatre på en stol og skifte lyspære.

Videre påpekes det også at en forventningsavklaring kan være på sin plass. Dette ikke bare mellom arbeidsleder og assistent, men også i forhold til assistentens familie.

Opplæring og veiledning av assistentene er et delt ansvar mellom kommunen og arbeidsleder. Helsedirektoratet (2015:11- 13) påpeker at når en tjenestemottaker har fått sine tjenester organisert som BPA, skal brukeren selv, eller eventuelt en medarbeidsleder, være leder for de assistentene som ansettes og at det da er viktig at arbeidslederen er kjent med ansvaret og oppgavene som det å være arbeidsleder fører med seg. For å bli en god arbeidsleder er det nødvendig å tilegne seg kunnskap og ledelseskompetanse, blant annet ved å delta på kurs og opplæring. Samtidig er det viktig at assistentene vet hva som er rammene for den BPA-ordningen de er ansatt i. Arbeidslederen har ansvar for at assistentene er i stand til å ivareta sine oppgaver gjennom å utarbeide en oppgave- eller arbeidsbeskrivelse som er detaljert nok til at assistenten kan utføre oppgavene slik de er tenkt, å gi assistenten nødvendig opplæring og mulighet til å utvikle seg i jobben. På denne bakgrunn anbefales det at det lages en skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidsleder for å sikre en god og klar oppgavefordeling.

I tråd med denne anbefalingen har Ringsaker kommune inngått samarbeidsavtale med alle arbeidsledere. Her heter det at arbeidsleder har ansvar for å lære opp og veilede sine assistenter i hvordan bistand skal gis (pkt. 2.5), mens kommunen har ansvar for å tilby generell opplæring til assistentene (pkt. 3.3), samt opplæring av arbeidsleder (pkt. 3.2). Selve avklaringen av hva assistentrollen er kan således naturlig forstås som kommunens ansvar, mens en forventningsavklaring i større grad synes å ligge til arbeidslederen. Samtidig er det igjen kommunens ansvar å sørge for tilstrekkelig opplæring av arbeidsleder, hvilket illustrerer en betydelig gjensidig avhengighet i forholdet mellom kommune, arbeidsleder og assistent.

I fokusgruppeintervjuet med representanter for den kommunale ledelsen ble det forklart at kommunen gjennomfører årlige kurs både for assistenter og arbeidsledere. I 2014 og 2016 ble Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) hentet inn, mens de i 2015 benyttet interne krefter. Videre ble det fortalt at det arbeides med å innføre e-læringskurs, både for arbeidsledere og assistenter. Assistentene beskrev i intervjuene litt ulike erfaringer med kursene. Noen hadde ikke deltatt, men bekreftet at de hadde fått invitasjon. Andre opplevde kursene som bra, men fortalte også at det var kurstematikk de savnet. En omtalte opplæringen og kursene som følger:

Sånn middels bra. Vi har vært på kurs en gang. Det var et bra kurs. Det jeg savner oppe i det her, er et medisinkurs. Vi er nå med på en del av dette her, så det kunne vært greit.

## 5.4 PÅRØRENDE OG ASSISTENT?

I rundskriv I-2000/20 er det presisert at pårørende og andre nærstående som yter omsorg eventuelt ikke bør ansettes som personlige assistenter, men heller få kompensasjon ved tildeling av omsorgslønn eller avlastning. Når slike dobbeltroller ikke anbefales, begrunnes det med at det kan være vanskelig både for bruker og den nærstående som ansettes å inneha slike doble roller, og rollene kan bli vanskelig å skille. Kommunen kan likevel åpne for dette i enkeltstående tilfeller dersom det vurderes som hensiktsmessig. For eksempel kan familie og andre nærstående unntaksvis benyttes som tilkallingsassistent i enkelttilfeller der en arbeidstaker ikke kan møte i henhold til arbeidsplan.

I gruppeintervju med representanter for kommunens ledelse fremkom det at en valgte å videreføre ordninger hvor pårørende var assistenter. I avtaler om BPA inngått etter overtagelsen ansettes derimot ikke pårørende som assistenter.

I intervjuene har det fremkommet at nære pårørende som også er assistenter, opplever dette som svært viktig av flere grunner. Et forhold som påpekes er behovet for eget privatliv og følelsen av å være en fremmed i eget hjem, med andre assistenter til stede til enhver tid. Samtidig som assistansebehovet kan være akutt, slik at en ikke har tid til å vente på for eksempel hjemmetjenesten. Et annet forhold som poengteres, er at hvis pårørende ikke hadde hatt mulighet til å være assistent, ville en i stedet vært nødt til å jobbe tilsvarende i annen stilling, for å dekke inntektsbehovet. Omsorgslønn forstås bare delvis å kunne kompensere økonomisk for dette. En informant poengterte at:

Jeg synes at det selvsagt må vurderes i hvert tilfelle. Egnethet og hva du kan på en måte vinne på det, både kommunen og de det gjelder da. Men jeg tror det er en vinn- vinn situasjon i utgangspunktet. At pårørende som er villig til det og har mulighet til det ikke minst, skal få lov til å være personlig assistent til sin, sin nærmeste. Det kan være unge, det kan være samboere, det kan være....

Enn annen forteller at:

H\*n (brukers navn) måtte flyttet på institusjon hvis h\*n skulle ha like... hvis jeg ikke skulle gjøre noen ting. For det at selv om det er slitsomt, så føler en at en gjør nytte og blir verdsatt for det en gjør når en får lønn for det, ikke sant. Og jeg tror de sparer litt penger på at folk er hjemme lengst mulig. Og ikke minst plassmangel etter hvert. Nå kommer det flere og flere og flere og flere. Og det er nok fremtiden og, at det skal bli mer hjemmebasert da.

Som det fremgår av sitatet ovenfor er det også et tredje forhold som påpekes i forbindelse med pårørendes rolle som assistenter, nemlig opplevelsen av å bli verdsatt for den innsatsen en legger ned for BPA- brukeren. Og opplevelsen av det motsatte, slik en assistent presiserer:

Nei, jeg ble i hvertfall godkjent som assistent i kommunen, men hadde det vært i dag hadde jeg ikke blitt godkjent som assistent. Fordi jeg er familie [...] Det synes jeg er litt vanskelig ovenfor kommunen.[...] Jeg synes det er litt vondt, med den jobben jeg gjør.

## 5.5 BRUKERSTYRING OG KOMMUNAL KONTROLL

I assistentintervjuene fremkommer det at de fleste opplever at den kommunale overtagelsen har medført økt kontroll og en økt byråkratisering av BPA- ordningen.

Av en informant ble det påpekt at

Det er mye mer firkantet enn hos Uloba. Det må godkjennes mye mer hos kommunen

En ting som flere opplever som problematisk, av økonomiske grunner, er at hvis de skal være med på tur, må de legge ut for dette selv og få tilbakebetalt i ettertid. I motsetning til hos Uloba, hvor en fikk en utbetalt dette på forhånd.

Samtidig som det opplevtes økt kontroll og byråkratisering, er det varierende oppfatninger rundt hvorvidt dette har hatt negativ påvirkning av brukerstyringen i ordningen. En assistent mener at *brukerstyringen har ikke endret seg*, mens en annen forteller at *brukerstyringen har endret seg veldig mye der jeg er*, på spørsmål om dette. Disse ulikhetene i opplevd

brukerstyring kan trolig forstås med bakgrunn i den store variasjonen mellom de ulike BPA-ordningene, blant annet relatert til ordningens størrelse og den enkelte brukers behov.

## 5.6 DET HAR GÅTT SEG TIL

På tilsvarende måte som brukerne opplevde også assistentene at det var oppstartsproblemer og usikkerhet fra kommunens side i overtakelsesprosessen, men at det nå har gått seg til.

Det virker som om kommunen ikke visste hva BPA gikk ut på. Men det har endret seg, og kun til det bedre.

Flertallet av assistentene opplever at den kommunale overtakelsen har hatt begrenset effekt på deres arbeidsforhold og -betingelser. Økt trygghet og sterkere stillingsvern er trukket frem som positive effekter. Økt byråkratisering og mer tungvinne løsninger, eksempelvis i forhold til timelister, er eksempler på det motsatte.

Kommunen har vært veldig flinke. De har fått på plass alt det Uloba hadde. Men systemet er mer tungvint og kontrollstyrt.

Noen skisserer også et behov for en bedre avklaring av hva assistentrollen innebærer.



## 6. AVSLUTNING OG KONKLUSJONER

Ringsakers vedtak om kommunal overtakelse av BPA følger en mer generell trend, som vist til tidligere. Flere kommuner har de seinere årene valgt en kommunal overtakelse av arbeidsgiveransvaret for BPA. Begrunnelsene som kommer fram er også de samme som begrunnelsene fra kommunalt hold i Ringsaker. Det handler om forventninger om økonomiske besparelser, bedre kontroll og innsyn med ordningen og et mer likeverdig tilbud mellom BPA-brukerne og andre personer med bistandsbehov, men som ikke får BPA (Askheim m.fl. 2014)

Det har også vært uro rundt overtakelsen i andre kommuner, men sjelden så sterk som i Ringsaker. Debatten har fulgt ulike konfliktlinjer og foregått på ulike nivåer. Diskusjonen rundt BPA-ordningen har både foregått på overordnet politisk/ ideologisk nivå og på et mer grunnleggende praksisnært nivå relatert til den enkelte brukers behov der også faglige argumenter fra kommuneansatte har spilt inn. Den overordnede, ideologiske debatten har som tidligere nevnt dreid seg rundt selve valget av tjenesteleverandør og i hvilken grad den enkelte bruker bør ha mulighet til selv å velge denne. Et annet element i denne sammenhengen var hva BPA-ordningen egentlig er og skal være. Brukerne som engasjerte seg mest la til grunn en forståelse av BPA som et assistanse- og frigjøringsverktøy som er grunnleggende i Ulobas forståelse av hva BPA skal innebære, og de fryktet at det fra kommunalt hold ville ligge til grunn en oppfatning om BPA-ordningen som nærmere beslektet med tradisjonelle pleie- og omsorgstjenester.

Aktører i debatten var først og fremst tidligere Uloba brukere og kommunepolitikere, først og fremst fra Høyre. Assistentene involverte seg i liten grad i debatten. De opplevde at de i liten grad ble påvirket av den kommunale overtakelsen. På mange måter ble

også overtakelsen først og fremst opplevd som positivt ved at de fikk tryggere ansettelsesvilkår.

Når konflikten ble så vidt sterk i Ringsaker, må det ses i sammenheng med at den kommunale BPA- ordningen framsto som uferdig ved overtagelsen. Kommunen var ikke tilstrekkelig forberedt på hva overtagelsen av BPA- ordningen innebar. Dette framheves både av brukere, assistenter og til dels også kommunale ledere. Brukerne som hadde BPA gjennom Uloba var tilfredse med denne ordningen og så liten eller ingen grunn til at kommunen skulle overta.

Kommunen på den annen side argumenterte for at en kommunal BPA- ordning fra et faglig perspektiv ville bety både høynet kvalitet på tjenestene og riktige tjenester individuelt tilpasset hver enkelt bruker. Gjennomgangen av overtagelsesprosessen illustrerer likevel at kommunen ikke var tilstrekkelig tydelig på hva dette skulle innebære i praksis. Debatten rundt driftskontoen, som av brukerne beskrives som helt grunnleggende for en velfungerende BPA- ordning, illustrerer poenget. Usikkerheten som heftet rundt hvordan ordningen ville se ut i kommunal regi, resulterte dermed i en omfattende mobilisering blant brukerne, selv om det var noen av brukerne som var særlig toneangivende i debatten.

Som nevnt kom også debatten i Ringsaker til å gå langs en høyre-venstredimensjon i kommunepolitikken. Dette handlet særlig om retten til å kunne velge tjenesteleverandør, men også uenighet om kommunens praksis med å ta egenandel for deler av tjenestene som gikk under BPA. Denne debatten ble ført av noen av brukerne, men fikk etter hvert også en partipolitisk dimensjon. Her framstår imidlertid også politikerne med manglende kjennskap til forskrifter og retningslinjer som regulerer ordningen. Som tidligere nevnt ble ikke kommunens rett til å velge arbeidsgiver endret da Høyre-Frp-regjeringen la fram sitt forslag til rettighetsfesting av BPA. Og forskriften om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester som gir kommunene anledning til å ta egenandel for BPA-bistand som ikke er til for personlig stell og egenomsorg har heller ikke blitt endret selv om det ble gjort endringer i forskriften så seint som i desember 2015. Politikerne var utvilsomt opptatt av hva de mente var brukernes demokratiske rett til å velge tjenesteleverandør, men samtidig ble BPA her også brukt i en ideologisk argumentasjon av Høyre og Fremskrittspartiet mot hva de oppfattet som et arrogant og autoritært Arbeiderparti.

To hovedkonklusjoner kan trekkes når den kommunale overtakelsen av BPA skal oppsummeres: For det første at bedre forberedelser og lydhørhet fra kommunens side i

overtakelsesprosessen kunne gjort at konfliktnivået hadde blitt lavere. I dag synes situasjonen i stor grad å ha roet seg. Ordningen har «gått seg til», og de fleste av brukerne er fornøyde. Det samme gjelder for assistentene. Også de opplevde oppstartsproblemer, men er nå gjennom gjennomgående tilfredse og opplever som nevnt heller ikke at overtakelsen har hatt så store konsekvenser for dem. Trolig ville konfliktnivået i forbindelse med overtagelsen vært vesentlig redusert hvis kommunen hadde vært bedre forberedt og flere ting hadde vært avklart og på plass før overtagelsen. For det andre må en konklusjon bli at protestene sett fra et brukerståsted var viktige for at ordningen har blitt seende ut slik den er i dag.

Det framstår som svært usikkert om de gjennomførte endringene ville funnet sted, uten dette presset utenfra. Vedtaket om innføring av driftskonto, framstår som det mest fremtredende eksempelet på dette, men engasjementet fra brukerne synes også generelt å ha ført til en dypere forståelse i kommunen om hva BPA-ordningen skal innebære.

Et grunnleggende tema som likevel gjenstår og som antagelig vil representere en kontinuerlig kritikk fra de mest ideologisk orienterte brukerne, er retten til å velge leverandør av BPA. Dette er et overordnet prinsipielt spørsmål som ikke kan løses innenfor en modell med bare kommunen som leverandør. Uansett hvor bra det kommunale tilbudet blir.







## REFERANSER

Andersen, Jan, Askheim, Ole Petter, Begg Ingvild Sigstad og Guldvik, Ingrid (2006): Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Askheim, Ole Petter, Jan Andersen, Ingrid Guldvik, Line Jenhaug og Ingvild Sigstad Begg (2014): Brukerstyrt personlig assistanse – statlig policy, kommunal iverksetting og klagesaker. HiL forskningsrapport 162/2014

Forskrift om offentlige ansettelser (2006), Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Fylkesmannen i Hedmark (2013): Lovlighetskontroll av deler av kommunestyrets vedtak av 12.12.2012, 107/12. Brev til Ringsaker kommune, 20.04.2013.

Guldvik, Ingrid (2002): ”Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser”. Tidsskrift for samfunnsforskning 1:2002, s 30 – 49

Guldvik, Ingrid og Andersen, Jan (2013): BPA- trekk ved kommunal saksbehandling, arbeidsgivernes tilrettelegging og assistentenes arbeidsbetingelse. HiL forskningsrapport 156/2013.

Helsedirektoratet (2015): Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA.IS-2313

Johansen, Vegard, Ole Petter Askheim, Jan Andersen og Ingrid Guldvik (2010): Stabilitet og endring – Utviklingen av brukerstyrt personlig assistanse. HiL forskningsrapport 143/2010.

- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2009): Det kvalitative forskningsintervju. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Prop 86 I (2013-2014) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse). Helse- og omsorgsdepartementet.
- Repstad, Pål (1993): Mellom nærhet og distanse. Oslo: Universitetsforlaget
- Ringsaker kommune (2012): Årsbudsjett 2013 og handlingsprogram med økonomiplan 2013-2016, hoveddel IV.
- Ringsaker kommune (2013): Etablering av BPA-ordning i Ringsaker kommune. Utredningsoppdrag. Arbeidsgruppens oppsummering, 20.11.2013.
- Ringsaker kommune (2013b): Organisering av brukerstyrt personlig assistanse i kommunal regi. Brev til alle brukere av dagens tjeneste, 18.01.2013.
- Ringsaker kommune (udatert): Samarbeidsavtale brukerstyrt personlig assistanse mellom Ringsaker kommune og bruker/medarbeider.
- Rundskriv I-20/2000: Brukerstyrt personlig assistanse. Sosial- og helsedepartementet.
- Rundskriv 15-/2005: Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) – utvidelse av målgruppen. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Rundskriv I-9/2015: Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).
- Stewart, D. W. & Shamdasani, P. N. (1990). Focus groups: theory and practice. Newbury Park, CA: Sage Publisher.







Senter for

**omsorgsforskning**

[www.omsorgsforskning.no](http://www.omsorgsforskning.no)