

BORGERSTYRET PERSONLIG ASSISTANCE

Et kvalitativt studie af styringen af en borgerstyret
handicapkompenenserende indsats

Navn: Stine Pedersen

Studienummer: 20180303

Antal anslag: 156.845

Vejleder: Andreas Møller Jørgensen

Uddannelse: Kandidatuddannelsen i Social Arbejde, AAU

Dato for aflevering: 3. august 2020



Abstract

Aim

The aim of this thesis is to research how a practice, where surveillance, inspection or observation is used as a method of conduct in the municipality's aim of documenting the users of Citizen Controlled Personal Assistance need for help in their everyday life. The thesis also aims to research how the users of Citizen Controlled Personal Assistance's freedom will be formed in a certain way due to the conduct executed.

The context of the thesis is Danish. Denmark has a history with Citizen Controlled Personal Assistance for adult citizens (aged 18 and over) that goes back to the middle of the 1970's, and the measure has been strongly associated with the pass to freedom for the users of the Citizens Controlled Personal Assistance. Citizen Controlled Personal Assistance is a compensatory measure for people with severe (primarily) physical disabilities, who wish to sustain an individual living and receive the help needed as a cash payment for which they can hire helpers to attend to the citizens' need for help in everyday life (personal- and practical help in and outside the citizens' home). Over the years the measures have gone from being a measure with very few rules and regulation to a measure, where the law and regulations is getting more bureaucratic.

The thesis main issue is highly inspired by my own practical experience, and by one of the issues I have heard articulated more over the past couple of years among users of Citizen Controlled Personal Assistance.

Design:

The design of the thesis is strictly qualitative, and the research is done only through the study of documents.

The thesis' aim is not to come to any firm conclusion on the question whether the conduct is good or bad. The aim is likewise not to conclude whether the shape of the users of Citizen Controlled Personal Assistance's freedom is okay or not far-reaching enough. The aim to incite to critical reflection among the readers

Theory:

The theoretical background of the thesis is explicit based on the governmentality perspective as formulated by Michel Foucault. In an attempt to make the analysis stronger and the results more trustworthy the analysis also draw on the theoretical perspectives of Nikolas Rose, neo-liberalism and institutional theory.

Results:

The result of the research is, that a practice, where surveillance, inspection or observation is used as a method in the municipality's aim of documenting the users of Citizen Controlled Personal Assistance need for help in their everyday can, in certain ways be considered as a kind of conduct that will have an impact on the users of Citizen Controlled Personal Assistance freedom in a way so that they will be free in a certain way.

Indhold

Abstract	1
1. Indledning	5
2. Problemfelt	7
2.1 BPA som social foranstaltning	8
2.2 Nogle få tal på BPA-ordningen	11
2.3 Overvågning/kontrol/observation.....	13
2.4 Min egen forforståelse	14
3. Problemformulering	16
4. Afgrænsning.....	17
4.1 Begrebsmæssig afgrænsning	17
4.1.1 Brugeren af BPA.....	17
4.1.2 Frihed.....	18
4.1.3 Frontmedarbejderne	18
4.1.4 Praksis	19
4.2 Kontekstuel afgrænsning	20
4.3 Lovgivningsmæssig afgrænsning	22
4.4 Tidsmæssig afgrænsning	25
5. Litteraturgennemgang.....	26
6. Design	29
7. Metode	31
7.1 Kritik af dokumentmetoden	33
8. Empiri.....	35
8.1 Referater fra ERFA-møder på BPA-området.....	36
8.2 Vejledning og Ankestyrelsens principafgørelser	37
8.3 Spørgsmål til og svar fra Børne- og Socialministeriet.....	38
8.4 Artikler	39
8.5 Øvrige dokumenter	40
8.5.1 Ankestyrelsens praksisundersøgelse	40
8.5.2 Analyse af BPA-ordningen i en større dansk Kommune.....	41
8.5.3 Nyhedsbrev fra Ankestyrelsen.....	42
9. Videnskabsteori	43
10. Teori.....	45
10.1 Governmentality og liberal styring	45

10.2	Institutionel teori.....	47
10.3	Teoriernes samlede bidrag til forståelse af problemstillingen.....	48
10.4	Kritik.....	48
11.	Analysestrategi.....	50
12.	Analyse af styringen.....	51
12.1	Hvem styrer hvad?.....	51
12.2	På baggrund af hvilke logikker skal der styres?.....	54
12.3	Hvilke teknikker anvendes til styringen?.....	57
12.4	Hvilke mål søges opnået med styringen?.....	59
12.5	Opsamling.....	61
13.	Brugeren af BPA's frihed.....	63
13.1	Opsamling.....	65
14.	Konklusion.....	66
15.	Diskussion.....	68
16.	Validitet og reliabilitet.....	70
	Litteraturliste.....	72

1. Indledning

Kontrol, overvågning eller observation? Tre ord brugt om den samme metode. En metode som de senere år har vundet større udbredelse i forbindelse med fastsættelse af omfanget af hjælpen til de borgere, som er berettiget til det, der i dag er kendt som Borgerstyret Personlig Assistance (BPA)¹, og som er lovhjemlet i Servicelovens § 96.

Dette speciale vil igennem studiet af dokumenter analysere den styring, der kan finde sted i forbindelse med udmålingen af hjælp i en unik indsats, hvor borgere med funktionsnedsættelse kan få muligheden for at få udbetalt et tilskud til selv at ansætte hjælpere til varetagelse af personlige og praktiske opgaver, som borgeren, grundet sin funktionsnedsættelse, ikke selv er i stand til at varetage. Derudover vil specialet forholde sig til, hvorvidt den styring, der finder sted, i de tilfælde hvor overvågning, kontrol eller observation af borgeren og resten af dennes husstand lægges til grund ved timeudmålingen, er medvirkende til formningen af brugeren af BPA's frihed.

Da dette er et speciale skrevet på kandidatuddannelsen i socialt arbejde vil jeg eksplicit igennem specialet forholde mig til problemstillingens betydning for det sociale arbejde, nærmere bestemt det sociale arbejde der udføres af de frontmedarbejdere, der er ansat i den offentlige forvaltning til varetagelse af en myndighedsfunktion i relation til BPA.

Udgangspunktet for dette speciale er min personlige erfaring med BPA og de udfordringer og tendenser, jeg som socialrådgiver har oplevet i arbejdet med BPA, og som jeg, de senere år, har kunnet spore i italesættelsen af indsatsen.

Formålet med specialet er at sætte BPA-ordningen i en ny forståelsesmæssig sammenhæng med henblik på at skabe en ny opmærksomhed på indsatsen, den styring der finder sted i forbindelse med indsatsen samt på den frihed, som af brugerne af BPA i høj grad italesættes som uerstattelig. Derudover er målet med specialet at skabe et grundlag for en kritisk refleksion over en praksis, hvor overvågning, kontrol eller observation, skal skabe grundlaget for udmøntningen af en borgerstyret handicapkompenserende ydelse.

Specialet er skrevet til alle der har en interesse i BPA men særligt til de ledere og frontmedarbejdere ude i kommunerne, som skal forholde sig til den praksis, der udmøntes i

¹ BPA og BPA-ordning anvendes synonymt i specialet og dækker begge over indsatsen Borgerstyret Personlig Assistance i henhold til Servicelovens § 96.

forbindelse med udmålingen af hjælpen til BPA – dette med henblik på at anspore til kritisk refleksion over egen praksis, og for en overvejelse af, om en praksis hvor overvågning, kontrol eller observation er nødvendig for at kunne træffe en begrundet afgørelse om, hvor meget hjælp en borger er berettiget til.

Indledningsvis vil jeg præsentere det problemfelt, som vil være udgangspunktet for specialet efterfulgt af specialets problemformulering og afgrænsning (Afsnit 2, 3 og 4)

Derefter er der en kort litteraturgennemgang, hvor den noget begrænsede forskning om BPA vil blive præsenteret (Afsnit 5), og dernæst vil specialets design og metode blive præsenteret efterfulgt af en beskrivelse af specialets metateoretiske udgangspunkt samt det empiriske og teoretiske grundlag (Afsnit 6, 7, 9 og 10).

Efter en kort præsentation af specialets analysestrategi (afsnit 11) vil specialet bestå af delanalyser med henblik på besvarelse af problemformuleringen (Afsnit 12 og 13).

Afslutningsvis vil jeg konkludere samlet på analyserne og besvare problemformuleringen (Afsnit 14) samt diskutere det socialfaglige arbejde i relation til specialets forskningsgenstand (afsnit 15) og forholde mig kort til specialets validitet og reliabilitet (afsnit 16).

2. Problemfelt

”Kommunen ville overvåge mig uafbrudt i to hele døgn, da de skulle vurdere mit behov for hjælp. Den såkaldte observation var en lang oplevelse af mistillid, afmagt og formynderi, at vores privatliv blev krænket, og at hjemmet blev ophævet”

(Petersen, A., 2020)

Sådan indledes et debatindlæg bragt i Information den 22. januar 2020. Indlægget beskriver en følelse hos en borger, der igennem mange år har modtaget hjælp i form af BPA. I forbindelse med opfølgning på borgerens bevilling af BPA iværksatte kommunen en observation af borgeren med henblik på en fornyet vurdering af hjælpebehovet. Dette indebærer, at borgeren i to dage blev observeret uafbrudt. (Petersen, A., 2020)

Ovenstående eksemplificerer en praksis, som igennem de senere år, er blevet mere udbredt i forbindelse med, at kommuner skal vurdere hjælpebehovet hos en borger, der er bevilliget hjælp i form af BPA. Denne praksis indebærer, at en repræsentant for kommunen følger borgerens hverdag med henblik på at få så grundig en dokumentation som muligt for borgerens samlede behov for hjælp. Nogle kommuner sender egne sagsbehandlere ud på observation, andre kommuner sender en visitator med erfaring for udmåling af tid til personlig og praktisk hjælp efter Servicelovens § 83 (hjemmehjælp) og atter andre kommuner vælger at hyre et privat firma², der sender konsulenter ud for at gennemføre observationen, som efterfølgende skal anvendes som dokumentation i forbindelse med vurderingen af den hjælp, som borgeren er berettiget til.

Der har det seneste halve år også været debat om en kommunal praksis, hvor konsulentfirmaer hyres på såkaldte ”no-cure-no-pay”-kontrakter, hvor kontrakten mellem firmaet og kommunen indeholder tilkendegivelse af, at firmaet aflønnes af kommunen på baggrund af, hvor mange penge firmaet samlet set opnår besparelser på for kommunen. Denne praksis har været anvendt bredt på handicapområdet i kommunernes bestræbelse på at spare penge, og har således ikke været unik i forhold til BPA-ordningerne (Mencke, M. S., 2020). Denne praksis er dog, med Ankestyrelsens brev til kommunerne af 24. juni 2020 (Ankestyrelsen, 2020), vurderet til at være

² Private firmaer annoncerer på deres hjemmeside med, at de kan varetage observationsopgaverne. Se for eksempel <https://www.focus-people.dk/kommuner-og-regioner/observation-paa-timebasis/>

ulovlig³, og vil ikke eksplicit blive berørt yderligere i dette speciale, der udelukkende vil have fokus på de observationer af brugerne af BPA, som foretages af kommunale repræsentanter, hvad enten der er tale om sagsbehandlere, visitatorer eller konsulenter fra private firmaer, der er hyret til varetagelse af observationerne, med henblik på at opnå dokumentation for borgerens behov for hjælp til anvendelse i forbindelse med udmålingen af timer i en BPA-ordning.

For at skabe en forståelse for det samlede problemfelt, der danner rammen for dette speciale, vil jeg indledningsvis beskrive, hvad BPA er som social foranstaltning og samtidig hermed forsøge at indkapsle den kompleksitet, der eksisterer i feltet omkring BPA. Herunder vil jeg forsøge at klarlægge, hvorfor en praksis, hvor repræsentanter for kommunerne ved hjælp af længerevarende overvågnings-/kontrol-/observationsperioder⁴ af borgernes hverdag både i og udenfor hjemmet til brug i forbindelse med fastsættelse af den timeudmåling, der danner grundlaget for størrelsen på det tilskud borgeren er berettiget til at købe hjælp for, skaber grundlag for bekymring fra brugerne af BPA's side, herunder en bekymring for indskrænkning af den frihed, som hidtil har været forbundet med en BPA-ordning.

Med henblik på at skabe en forståelse for min egen position i forbindelse med specialets genstandsfelt har jeg valgt, afslutningsvis i dette afsnit, at gøre min egen forforståelse eksplicit. Dette for at gøre det tydeligt, at jeg på ingen måde er en neutral beskuer af et komplekst felt, men at der er tale om et felt, som jeg har beskæftiget mig meget med igennem en længere periode, og som jeg har en særlig faglig interesse i at få skabt en større forståelse omkring.

2.1 BPA som social foranstaltning

Danmark har en relativt lang historie med at tilbyde personlig og praktisk hjælp i hjemmet, som borgeren, efter bevilling af et kontant tilskud, selv ansætter, og hvor borgeren efterfølgende selv står for at administrere hjælpen i dagligdagen (Sandø, M., Andersen, J. & Jensen, B.B., 2007).

³ I det omfang, hvor firmaernes sags gennemgange har været anvendt som forberedende materiale til at træffe afgørelse. Dette fordi firmaerne i denne forbindelse vil have en særlig økonomisk interesse i sagens udfald og dermed vil være inhabile (Andersen, J., 2006 kap. 6)

⁴ De tre begreber signalerer hver især den samme praksis, hvor begreberne overvågning og kontrol er italesættelsen fra brugerne af BPA's side, og det mindre negativt ladede udtryk observation oftest er måden hvorpå praksis italesættes fra forvaltningernes side. De dækker dog over den samme praksis, og de tre begreber vil alle blive anvendt i specialet i det omfang og i de sammenhænge, hvor begreberne hver især giver mening for det forståelsesmæssige indhold.

Denne type af hjælp er i dag lovhjemlet i Servicelovens §§ 95 og 96 og betegnes henholdsvis Kontant Tilskud og BPA⁵.

Det vi i dag kender som BPA så sin spæde start i Aarhus i starten af 1970'erne. Ordningen opstod på baggrund af unge mennesker, der fraflyttede storinstitutioner til egen bolig, hvor de havde behov for hjælp. Udgangspunktet fra forvaltningens side på daværende tidspunkt var, at dette ikke kunne lade sig gøre, men da de unge først var fraflyttet institutionen, var en indsats påkrævet. De første hjælpeordninger blev dermed bevilliget i Aarhus Kommune, hvor borgere fik udbetalt det beløb, som en institutionsplads ellers ville have kostet, og derudover selv måtte finde ud af at administrere dette og sørge for at få deres hjælpebehov dækket. Ordningen var på dette tidspunkt begrænset til udelukkende at eksistere i Aarhus, hvilket resulterede i, at mange borgere med omfattende handicaps valgte at tilflytte Aarhus i perioden fra midten af 1970'erne til midten af 1980'erne med henblik på at få udbetalt det førømtalte beløb, som de så selv kunne forvalte. Den daværende Aarhus-ordning byggede på værdier om individets frihed og selvstændighed, og den var opstået med et absolut minimum af regler og kontrol for den bevilligede hjælp. (Lenger, J., s.d.)

Ved lovforslag nr. L178 af 1986 fremlagde Venstre Socialisterne i 1986 et forslag om at gøre "Aarhus-ordningen" landsdækkende (Muskelsvindfonden, s.d.) Forslaget mødte bred opbakning og med vedtagelsen af vejledning om brugen af bistanndslovens § 48 blev der skabt en landsdækkende lovhjemmel for udbetaling af penge til borgere med nedsat funktionsevne, så de selv kunne ansætte den hjælp, de havde brug for. Hjælpeordningen blev dermed et retskrav for de borgere, der ellers opfyldte betingelserne for ordningen. (Børne- og Socialministeriet, 1987)

Med offentliggørelsen af Serviceloven i 1997 fik hjælpeordningen sin egen paragraf – Servicelovens § 77 (Børne- og Socialministeriet, 1997). Med strukturreformen i 2007 fik hjælpeordningen den paragraf, som den fortsat har i dag – Servicelovens § 96 (Børne- og Socialministeriet, 2005). Efterfølgende er lovgivningen reguleret i 2009, hvor hjælpeordningen blandt andet skiftede navn til BPA og hvor muligheden for at vælge en tredjepart til varetagelse af arbejdsgiverfunktionen blev indført, målgruppen blev forsøgt udvidet til også at være gældende

⁵ Dette speciale vil udelukkende have fokus på BPA. Se afsnit 4.3 for lovgivningsmæssig afgrænsning og redegørelse for forskellen mellem Servicelovens §§ 95 og 96.

for borgere som ikke havde et højt udadrettet aktivitetsniveau, og derudover indførtes regler til sikring af hjælpernes retsstilling. Lovgivningen er senest ændret i 2018, hvor kravene til private arbejdsgiverfirmaer blandt andet er blevet skærpet (Social- og Indenrigsministeriet, 2019a). Forud for lovændringen i 2018 var der i 2014 fremlagt forslag om ændring af lovgivningen, men dette lovforslag blev afvist og førte dermed aldrig til en ændring af gældende lovgivning på området (Folketinget, 2014). Forslaget blev blandt andet afvist på baggrund af massiv kritik fra handicaporganisationerne.

Som ovenstående redegørelse viser, så opstod de første hjælpeordninger ikke på baggrund af et grundigt politisk og juridisk forarbejde og ej heller på baggrund af en større gruppe eksperters anbefalinger. Lovgivning er opstået på baggrund af en gruppe borgeres store ønske om et selvstændigt liv og deres mod på at udfordre det etablerede hjælpesystem. Derudover er indsatsen opstået som følge af en allerede etableret ydelse, som det var vanskeligt politisk at være uenig i, men som blot manglede en lovhjemmel.⁶

Personkredsen for BPA i henhold til Servicelovens § 96 er borgere med en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som har et behov for pleje, overvågning og ledsagelse, som gør det nødvendigt at yde en ganske særlig form for støtte. For at være berettiget til BPA skal borgeren udover at have en betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne også være i stand til at varetage funktionen som arbejdsleder⁷ for de hjælpere vedkommende udpeger til ansættelse. Derudover skal borgeren også være i stand til at varetage funktionen som arbejdsgiver⁸, medmindre vedkommende vælger at overdrage arbejdsgiverfunktionen til en nærtstående, en forening eller en privat virksomhed, som er godkendt af socialtilsynet. Hvis borgeren selv vælger at varetage arbejdsgiverfunktionen eller vælger at overdrage

⁶ Det ligger udenfor dette speciales rammer at komme yderligere ind på processen i dannelsen af BPA-lovgivningen som vi kender i dag. Dog skal det nævnes, at processen i forbindelse med vedtagelsen af den første lovhjemmel til hjælpeordningen var usædvanlig. Indenfor socialretten bygger lovgivningen ofte på eksperters anbefalinger, hvilket ikke var tilfældet i forbindelse med BPA'en. Se Dahlberg-Larsen J. & Kristiansen B. L., 2014, kap. 4 og kap. 7.

⁷ Varetagelse af arbejdslederfunktionen indebærer, i henhold til vejledningen til BPA, varetagelse af opgaver som arbejdsplanlægning for og sammen med hjælperne, udarbejde jobbeskrivelse og jobopslag, udvælge hjælpere herunder varetage ansættelsessamtaler, planlægge det daglige arbejde for hjælperne samt afholde personalemøder og medarbejderudviklingssamtaler (MUS) med hjælperne.

⁸ Varetagelse af arbejdsgiverfunktionen indebærer, i henhold til vejledningen til BPA, varetagelse af opgaver som ansættelse og afskedigelse af hjælpere, udarbejdelse af ansættelsesbeviser til hjælperne, udbetaling af løn, indberetning af skat, tegning af lovpligtige forsikringer, indbetaling til ferie og barselsudligningsordning på det private arbejdsmarked og ATP samt gennemførelse af nødvendige arbejdsmiljøforanstaltninger.

arbejdsgiverfunktionen til en nærtstående, skal kommunen tilbyde at varetage den økonomiske del af varetagelse af arbejdsgiverfunktionen i form af lønudbetaling til hjælpere samt indberetning af skat, feriepenge ATP og lignende. (Social- og Indenrigsministeriet, 2019a)

Med det ufravigelige krav om varetagelse af arbejdslederfunktionen begrænses målgruppen for BPA til borgere, der kognitivt er i stand til at løfte de opgaver, der er omfattet af arbejdslederfunktionen. Så på trods af at det i Servicelovens § 96 fremgår, at personkredsen for BPA er borgere med en betydelig og varigt nedsat fysisk *eller* psykisk funktionsevne, så er den reelle personkreds i praksis stort set begrænset til borgere med fysiske funktionsnedsættelser som f.eks. borgere med muskelsvind, sklerose, rygmarvsskader, cerebral parese, svære gigttilidelser, amputationer og andre rene fysiske lidelser. De nævnte lidelser er blot eksempler med henblik på at skabe en forståelse for, hvilke typer af lidelser modtagerne af BPA kan have. Listen er på ingen måde udtømmende, og det er væsentligt at holde sig for øje, at det aldrig er en diagnose eller lidelse i sig selv, der berettiger til BPA. Det er derimod graden af funktionsnedsættelsen og det deraf følgende behov for hjælp, der kan føre til, at en borger er berettiget til BPA.

Vurderingen af, hvorvidt en borger er omfattet af personkredsen for Servicelovens § 96, ligger hos kommunalbestyrelsen i borgerens handlekommune⁹. Det er samtidig borgerens handlekommune, der skal udmåle timer, udbetale tilskud, samt foretage opfølgning på og tilsyn med ordningen.

2.2 Nogle få tal på BPA-ordningen

På nuværende tidspunkt sker der ikke en systematisk indsamling af data på BPA-området, hvorfor der ikke findes statistisk materiale, der med sikkerhed kan dokumentere, hvor mange BPA-ordninger der er i Danmark. Ifølge Kommunernes Landsforenings (KL) opgørelse over udviklingen i antal modtagere af servicelovens ydelser i perioden fra 2009 til 2015 anslås det, at der i 2015 på landsplan var ca. 1.500 BPA-ordninger (KL, 2016).

Danmarks Statistik har i perioden fra 2013-2018 indhentet data fra 57 af Danmarks 98 kommuner. Disse tal viser, at der i 2018 var 928 BPA-ordninger (489 mænd og 439 kvinder) fordelt på de 57

⁹ Retssikkerhedsloven § 9 definerer, hvilken kommune der retmæssigt skal handle og betale i en borgers sag. I forbindelse med BPA-ordninger vil det oftest være samme kommune som brugeren bor i. Der kan dog være enkelte undtagelser til dette hvis tidligere opholdskommune for eksempel i et ubrudt forløb har været medvirkende til, at brugeren har fået ophold i en ny kommune – se for eksempel principafgørelse 118-12 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012).

kommuner (Danmarks statistik, s.d.). Omregnet til alle landets kommuner giver dette i alt ca. 1.595 BPA-ordninger. Som tidligere nævnt er tallene dog forbundet med en vis usikkerhed grundet den manglende systematiske indsamling af data og manglende indberetninger fra kommunerne til statistikbanken.

Udgangspunktet ved udmålingen af hjælpetimer i en BPA-ordning er ikke, at der skal gives hjælp alle døgnets 24 timer, og selvom der eksisterer BPA-ordninger, hvor der er givet hjælp alle døgnets 24 timer, så findes der i høj grad også mindre BPA-ordninger, hvor hjælpen er begrænset til særlige tidsrum i løbet af dagen.

På trods af at det endelige tilskud til ansættelse af hjælpere skal udmåles i henhold til samme bekendtgørelse (Social- og Indenrigsministeriet, 2020) i hele landet, så er der store forskelle på, hvad en BPA-ordning koster. Der findes endnu ingen gældende overenskomst som fastlægger, hvad en hjælpetime i en BPA-ordning koster. Det er op til den enkelte kommunalbestyrelse at fastlægge, hvilken grundløn for en sammenlignelig faggruppe, de vil lægge sig op ad og dermed udmåle tilskuddet efter (Social- og Indenrigsministeriet, 2020, § 5). Derudover foreligger der ikke faste regler for, hvor meget der skal ydes i arbejdsgiverbidrag og til lønadministration, når borgeren vælger at overdrage arbejdsgiverfunktionen til et privat firma eller en forening. Dertil kommer, at der i forbindelse med BPA-ordningen er nogle udgifter som for eksempel nødvendige forsikringer, pension, løn under sygdom, nødvendige APV-hjælpebidrag samt andre vanskeligt definerbare og direkte og indirekte udgifter, som alt sammen har en betydning for, hvor meget den enkelte BPA-ordning i sidste ende kommer til at koste kommunen, men som er vanskelige at fastsætte en pris på.

Overordnet kan man dog, i forbindelse med udgifterne til BPA, fastslå at da der ved en BPA-ordning udelukkende er én person der modtager hjælp, og ydelsesniveauet udmåles i forhold til alle brugerens hjælpebehov både i og udenfor hjemmet, så vil en BPA-ordning typisk¹⁰ koste væsentligt mere end for eksempel en plads på et plejecenter eller i et botilbud. Her vil det ansatte

¹⁰ En undtagelse hertil kan være de mindre ordninger hvor der udelukkende er ansat en enkelt meget stabil hjælper. Grunden til at dette kan være billigere for kommunen er, at lønnen til en handicaphjælper typisk er noget lavere end den løn en faglært (som man oftest vil ansætte på et plejecenter eller i et botilbud) vil skulle have.

personale kunne hjælpe flere borgere på skift, og ydelsesniveauet, særligt i forhold til de praktiske opgaver og ydelser udenfor hjemmet, vil ikke være så højt, som det er påkrævet i en BPA-ordning.

2.3 Overvågning/kontrol/observation

Der kan, i BPA'ens historie siden 1970'erne, identificeres en tendens til, at indsatsen er blevet mere lovreguleret, og at administrationen på området er blevet mere omfattende og bureaukratisk, som beskrevet ovenfor i afsnit 2.1. Ligeledes kan der ses en tendens til, at den gældende praksis på området skærpes og styres på mere indgribende vis for eksempel ved at timeudmålingen finder sted på baggrund af længerevarende observationer af borgernes hjem frem for ved en dialog mellem borger og sagsbehandler. Derfor mener jeg, at det er relevant at undersøge, hvilken betydning denne praksis har på brugeren af BPA's mulighed for, som det fremgår af vejledningen til BPA, at få

”... tilbudt en ordning, der tager udgangspunkt i borgerens selvbestemmelse, og som dermed kan tilpasses borgerens ønsker og behov, så borgere med omfattende funktionsnedsættelser kan fastholde eller opbygge et selvstændigt liv.”

(Børne- og Socialministeriet, 2017, pkt. 1)

Som det fremgår af det indledende citat, så er der tale om en kvindelig modtager af BPA, som i høj grad oplever, at hendes frihed er blevet begrænset af en praksis, hvor overvågning og kontrol bliver lagt til grund ved timeudmålingen. Der er her ikke tale om et unikt tilfælde, og der bliver i italesættelsen fra brugerne af BPA lagt tydelig vægt på en frygt for, at den øgede kontrol og praksis med observationer i borgernes hjem, vil føre til en indskrænkning af den frihed, som ellers har været en stor gevinst ved BPA-ordningen – enten fordi der sker en nedskæring i timeudmålingen eller fordi observationerne viser, at borgeren ikke er i stand til at varetage funktionen som arbejdsleder.

Det at nogle brugere af BPA oplever en ændring i den praksis, der er i forbindelse med timeudmålingen til den hjælp de er berettigede til, er på baggrund af ovenstående ikke til at tage fejl af.

BPA er en handicapkompenserende ydelse, som tildeles på baggrund af en faglig vurdering af dels borgerens funktionsevne, borgerens evner til at være arbejdsleder og dels på baggrund af en

vurdering af, at borgerens behov for hjælp ikke vil kunne varetages ved andre kompenserende ydelser.

Hvad er det, der er på spil i det sociale arbejde og i den sagsbehandling, der finder sted, når der anvendes længerevarende observationer som metode for indhentelse af dokumentation for borgerens behov for hjælp frem for, at borgerens hjælpebehov udmåles i en tillidsfuld og ligeværdig dialog mellem borger og sagsbehandler? På den ene side er BPA'en en indsats, hvor brugerstyringen i høj grad er sat i centrum, hvor der er krav om, at brugerne af BPA er rationelle mennesker, der er i stand til at varetage en funktion som arbejdsleder, men på den anden side, så findes det i øget omfang nødvendigt, at borgerens hverdag observeres igennem en længerevarende periode og i meget intime situationer for at fastslå, hvorvidt borgerens egne oplysninger om behovet for hjælp stemmer overens med det observerede behov. Jeg ønsker med dette speciale at undersøge og forstå, hvad det er der er på spil i denne praksis i forhold til brugerne af BPA med henblik på at kunne foretage en refleksion på et oplyst grundlag over det socialfaglige arbejde, der udføres i de kommunale forvaltninger.

2.4 Min egen forforståelse

Jeg er uddannet socialrådgiver og har 10 års praksiserfaring, hvor jeg hovedsageligt har været beskæftiget i en sagsbehandling myndighedsfunktion, hvor jeg har siddet med handicapkompenserende ydelser for voksne. I alle 10 år har jeg været ansat i den samme danske kommune. Jeg har i en stor del af de 10 år beskæftiget mig meget med BPA, og har også i 2 år arbejdet intensivt med Kontant Tilskud i henhold til Servicelovens § 95. I perioden hvor jeg har skrevet dette speciale har jeg varetaget en stilling som faglig koordinator for blandt andet det team, der varetager myndighedsfunktionen i forhold til BPA. I forbindelse med min praktiske erfaring har jeg deltaget i flere netværks omkring BPA og har fulgt den kommunale praksis på området på tværs af flere kommuner.

I kraft af min praktiske erfaring med feltet omkring BPA og min personlige interesse i det skitserede problemfelt, så var jeg forud for påbegyndelsen af dette speciale bekendt med, at der fra nogle modtagere af BPA var en italesættelse af en følelse af kontrol og overvågning i forbindelse med den kommunale praksis ved timeudmålingen til den enkelte BPA-ordning. Jeg var også bekendt med, at der ikke blot var tale om en enkelt borger i en enkelt kommune, der havde denne oplevelse. Jeg var ligeledes bekendt med, at den beskrevne praksis reelt er en praksis, som

benyttes i flere kommuner, og samtidig en praksis som betragtes som en helt legitim måde hvorpå timeforbruget i en BPA-ordning kan fastsættes samtidig med, at der er tale om en praksis, som angiveligt kan anvendes ved et ønske om at spare penge på de kommunale budgetter, da det skaber grundlag for at argumentere for en begrænsning af timeudmålingen i den enkelte BPA-ordning.

Min argumentation er ikke, at en praksis hvor overvågning, kontrol eller observation lægges til grund ved timeudmålingen til BPA er forkert. Min argumentation er, at en praksis hvor overvågning, kontrol og observation lægges til grund ved timeudmålingen er en praksis, som kræver kritisk refleksion over, hvorvidt det er en nødvendig praksis, og hvem denne praksis i så fald er nødvendig for.

3. Problemformulering

Det centrale tema i specialet er den styringspraksis som finder sted i forbindelse med udmåling af tilskud til BPA-ordninger til borgere med betydelig og varigt nedsat funktionsevne, som ønsker at bo i egen bolig og selv administrere den hjælp de bevilliges i form af varetagelse af en arbejdslederfunktion, og på, hvordan denne styringspraksis er med til at forme brugeren af BPA's frihed på en særlig måde.

Formålet med specialet er at skabe et grundlag for kritisk refleksion over en praksis, hvor overvågning, kontrol eller observation af borgerens hjælpebehov skaber grundlag for den timeudmåling, der skal finde sted i forbindelse med bevilling af BPA.

Jeg vil i de følgende kapitler i specialet forsøge at skabe en forståelse for, hvordan nutidens praksis med overvågning, kontrol eller observation anvendes som styringsredskab i forbindelse med den hjælp borgere, der er berettiget til BPA, modtager, og hvordan dette er med til at forme brugeren af BPA's frihed på en ganske særlig måde. Jeg vil herigennem besvare følgende problemformulering:

Hvordan kan en praksis, hvor overvågning, kontrol eller observation danner grundlag for vurderingen af støttebehovet hos brugere af BPA, betragtes som en form for styring? Og hvordan kan denne styring ses at forme brugeren af BPA's frihed på en særlig måde?

4. Afgrænsning

Udover at jeg har valgt at lægge mig fast på at undersøge en særlig praksis ved timeudmålingen i forbindelse med BPA, så er der tale om et komplekst problemfelt, der kræver yderligere afgrænsning før det vil være muligt at gennemføre en undersøgelse indenfor rammerne af et speciale. Dernæst er en yderligere præcisering af konteksten væsentlig af hensyn til indkapslingen af specialets forskningsgenstand.

4.1 Begrebsmæssig afgrænsning

Flere begreber går igen igennem specialet, og for at skabe en overordnet forståelse for, hvilken gennemgående betydning der ligges til grund for disse begreber er nedenstående en kort operationalisering af nogle enkelte af disse begreber som samtidig er med til at afgrænse specialet i forhold til andre relaterede områder, som det kunne være interessant også at undersøge.

4.1.1 Brugeren af BPA

Brugeren af BPA dækker i denne sammenhæng over de borgere, som er bevilliget BPA som indsats til kompensation for en betydelig og varigt nedsat funktionsevne. Som det fremgik af det indledende problemfelt, så er der ikke tale om en homogen gruppe af borgere, men der er derimod tale om borgere med forskellige former for funktionsnedsættelse og i vidt forskellige livssituationer. Fælles for brugerne af BPA er, at de som følge af en funktionsnedsættelse er afhængige af omfattende hjælp fra andre, og at de har truffet et valg om, at de ønsker at bo i egen bolig og selv varetage tilrettelæggelsen af hjælpen i dagligdagen i form af varetagelse af arbejdslederfunktionen for de hjælpere, der er behov for ansættelse af.

I specialet anvendes begrebet *bruger* i stedet for et andet begreber som for eksempel modtager, da betegnelsen *bruger* i højere grad signalerer, at der er tale om borgere, som har mulighed for at benytte sig dels af en høj grad af både "voice" og "choice" i forhold til den indsats der skal kompensere for borgerens funktionsnedsættelse (Andersen, J. G., 2017). Der er således ikke tale om passive velfærdsmodtagere uden indflydelse på den ydelse de får.

Med sit fokus på en bestemt handicapkompenserende ydelse, og på de borgere som er berettigede til at modtage denne ydelse tilskrives specialet også en bestemt forståelse for handicap. Specialet vil med udgangspunkt i Lars Grönviks fem familier af handicapbegreber have en administrativ definition, hvor målgruppen er begrænset til borgere, der har et anerkendt behov

for en offentlig handicapkompenserende ydelse i form af BPA (Olesen, L. & Bonfils, I. S., 2013). Der er således ikke et fokus på handicap eller funktionsnedsættelse i bred forstand, men derimod er fokus begrænset til de borgere, med en funktionsnedsættelse, der samtidig er brugere af en BPA-ordning.

4.1.2 Frihed

Begrebet frihed har ikke nogen entydig og klar definition, hvorfor en præcisering af begrebet er centralt for at skabe en forståelse for, hvad der menes med *frihed* når der i dette speciale spørges "*hvordan formes brugeren af BPA's frihed*".

I specialet skal *frihed* ses ind i den kontekst hvori det indgår, og er således ikke noget i sig selv, men bliver til noget i kraft af brugerne af BPA og i kraft af den praksis, som (af brugerne af BPA) opleves indskrænkende på friheden.

Med tiltrædelse af FN's Handicapkonvention af 6. december 2006 (Udenrigsministeriet, 2017), har Danmark forpligtet sig til overholdelse af de i konventionen indskrevne artikler. Overordnet set konkluderer konventionen, at mennesker med handicaps har samme grund- og menneskerettigheder som alle andre borgere, og dermed lige rettighed til at få mulighed for at deltage i samfundet. (Kallehauge, H., 2013)

Således er der ved brug af begrebet ikke tale om en altomfavnende og ubetinget form for frihed, hvor modtageren af BPA kan gøre nøjagtigt, som det passer vedkommende. Derimod er der tale om en form for frihed, som lægger sig op ad begrebet lighed, hvor brugeren af BPA's frihed skal ses i sammenhæng med de muligheder og betingelser for en selvstændig livsførelse, som andre borgere, uden tilsvarende betydelige funktionsnedsættelser, har, og som en modsætning til diskrimination og eksklusion.

4.1.3 Frontmedarbejderne

I specialet defineres *frontmedarbejderne* som de medarbejdere der er ansat i den offentlige forvaltning og i kraft af deres ansættelse varetager en myndighedsfunktion i arbejdet med BPA. Der er således ikke tale om de hjælpere, som modtageren af BPA vælger at ansætte, selvom disse hjælpere også kunne have været betegnet som frontmedarbejdere. Der er heller ikke tale om de repræsentanter for de kommunale forvaltninger, som rent praktisk er ude og udføre den kontrol

og overvågning, som er genstand for analyse i dette speciale, selvom disse medarbejdere også kunne have været at betegne som frontmedarbejdere.

Frontmedarbejderne er i denne sammenhæng ikke en homogen flok, men kan bestå af f.eks. socialrådgivere, socialformidlere, andre former for sagsbehandlere f.eks. HK-uddannet personale, sundhedsfagligt uddannet personale f.eks. sygeplejersker, ergo- og fysioterapeuter. Listen er ikke udtømmende, da der ikke findes en klar professionsafgrænsning for, hvilken uddannelsesmæssig baggrund der kræves for at kunne varetage de arbejdsopgaver, som er i forbundet med at være ansat i den offentlige forvaltning og arbejde med BPA.

Fælles for frontmedarbejderne er, at deres uddannelsesmæssige baggrund kan gå under betegnelsen semiprofessioner, som kendetegnes ved, at frontmedarbejderne har en særlig viden på et afgrænset område, som de ikke har opnået gennem længerevarende akademisk uddannelse på samme vis som for eksempel en jurist eller en læge, som har opnået viden gennem langvarig akademisk uddannelse (Ejrnæs, M. 2019).

Frontmedarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund bliver ikke tillagt megen vægt i specialet, da der i specialet er et fokus på den opgave, der skal løses og ikke på, hvilken uddannelsesmæssig baggrund de frontmedarbejdere der skal udføre opgaven har.

4.1.4 Praksis

I specialet skal begrebet *praksis* forstås som en fremgangsmåde. Det er altså det frontmedarbejderne gør, når de arbejder med BPA.

Som der er redegjort for ovenfor, så varetages myndighedsopgaven i forbindelse med BPA i kommunerne, hvor frontmedarbejdere udfører opgaver som udredning af, hvorvidt borgeren er omfattet af personkredsen for BPA, træffer afgørelser, foretager udmåling af i hvilket omfang borgeren er berettiget til tilskud, fører tilsyn¹¹ med og opfølgning på bevilligede BPA-ordninger.

Som det fremgår af Ankestyrelsens praksisundersøgelse "*Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance*" (Ankestyrelsen, 2019), fortolkes og administreres Servicelovens § 96 forskelligt på tværs af de danske kommuner. Lovgivningen om

¹¹ Kommunalbestyrelsen har pligt til at føre både et økonomisk tilsyn med en bevilliget BPA-ordning hvor det sikres, at det udbetalte tilskud anvendes efter formålet og et personrettet tilsyn hvor det skal sikres, at borgeren modtager den hjælp, som vedkommende er bevilliget.

BPA er i høj grad en lovgivning, der lægger op til konkrete og individuelle skøn og vurderinger der i høj grad overlader det til de enkelte kommuner at fastlægge den praksis der skal udføres.

Kommunernes praksis reguleres blandt andet igennem Ankestyrelsens principafgørelser.

4.2 Kontekstuel afgrænsning

Der vil i specialet være fokus på en dansk kontekst, og på opgavevaretagelsen indenfor den danske velfærdsstat. De skandinaviske BPA-ordninger er unikke i deres udformning og grundlag i forhold til andre indsatser målrettet til borgere med betydelige funktionsnedsættelser og omfattende hjælpebehov andre steder i verden. Som tidligere nævnt minder den danske, svenske og norske BPA hinanden på flere punkter, og den danske BPA, efter lovændringen i 2009, bygger i høj grad på erfaringer fra henholdsvis Norge og Sverige. Målet med dette speciale er ikke at fremkomme med en komparativ analyse af de tre landes BPA-ordninger men derimod at analysere et nutidigt fænomen, som konkret er relevant for en dansk kontekst. Derfor inddrages Norge og Sveriges erfaringer med BPA ikke yderligere i specialet.

Specialet vil have et analytisk fokus på samfundet som det kan betragtes i moderne forstand, hvor begrebet *samfund* skal ses som betegnende en særlig social orden, som kommer til udtryk ved den territoriale stat med tilhørende marked og civilsamfund. (Andersen, H. & Kaspersen, L.B., 2013)

Den danske velfærdsstat er traditionelt forbundet med Gösta Esping-Andersens socialdemokratiske velfærdsmodel, hvor der lægges stor vægt på offentlig service og hvor staten forventes at skabe rammerne om det gode liv for borgerne på baggrund af en høj grad af solidaritet og vilje til deltagelse fra borgernes side. Som med alle andre modeller er der med Esping-Andersens velfærdsmodeller tale om idealtyper, som ikke kan siges at eksistere i deres rene form, og der kan hos den danske velfærdsstat spores væsentlige islæt af det Esping-Andersen betegner som den liberale velfærdsmodel. (Bislev, S., 2004) Herunder kan nævnes en prægning særligt fra 1990 og frem i retning af mere økonomisk fokus, workfare, New Public Management samt andre former for ansvarliggørelse og liberalisering af borgerne (Nissen, M. A., 2017).

BPA'en er en indsats som kan være vanskelig at forbinde med en socialdemokratisk tankegang, da der kan argumenteres for, at en mindre andel af den samlede befolkning forfordes i tildelingen af de sociale ydelser. Som beskrevet i afsnit 2.2 så er udgifterne forbundet med BPA relativt høje til sammenligning med en plads på plejecenter eller i botilbud for voksne med

funktionsnedsættelser, og der kan argumenteres for, at de borgere som kognitivt er i stand til varetage en BPA forfordes i forhold til de borgere, som måske har samme plejebæhov, men som ikke er i stand til at varetage funktionen som arbejdsleder og dermed ikke er berettiget til en BPA-ordning.

Dernæst er der i BPA'en et væsentligt markedselement. Hvis borgeren vælger selv at varetage arbejdsgiverfunktionen, så bliver den enkelte BPA-ordning organiseret som en selvstændig virksomhed¹². Markedselementet inddrages også i omfattende grad, hvis borgeren vælger at uddelegere arbejdsgiverfunktionen til et privat firma eller en forening, da borgerens tilskud på denne måde overdrages fra kommunen til det private erhvervsliv.

Omvendt er BPA-ordningen en 100 % kommunalt finansieret¹³ handicapkompenserende ydelse, og det ligger eksplicit i den danske velfærdsmode, at modtageren af BPA ikke selv skal have udgifter forbundet med ydelsen.

Medborgerskabsforståelsen, som formuleret af Thomas Humphrey Marshall, har traditionelt stået stærkt i den danske socialpolitik (Andersen, J. G., 2017), og med Servicelovens kompensatoriske principper, gøres muligheden for medborgerskab for borgere med funktionsnedsættelser eksplicit. Her fremgår det af Servicelovens § 81 nr. 2 og 3, at formålet med indsatserne (efter Serviceloven) til voksne med nedsat fysisk og/eller psykisk nedsat funktionsevne blandt andet er at:

”... forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje,”

(Social- og Indenrigsministeriet, 2019, § 81, nr. 2)

Og

¹² Borgeren skal bl.a. oprettes med eget cvr.nr., og får de samme forpligtelser som enhver anden mindre privat virksomhed herunder krav omkring overholdelse af arbejdsmiljølovens regler og underlægges på samme vis som andre virksomheder kontrolbesøg fra arbejdstilsynet. Dette gør sig også gældende selvom brugeren vælger at kommunen skal varetage lønadministrationen..

¹³ Med undtagelse af, hvis borgeren har et respiratorisk overvågningsbæhov (Sundheds- og Ældreministeriet, 2015) eller hvis BPA-ordningen kommer under ordningen for særligt dyre enkeltsager, hvor det er muligt for kommunerne at opnå refusion fra staten, når udgiften i en enkelt sag overstiger et vist beløb – dette i henhold til Servicelovens § 176 (Social- og Indenrigsministeriet, 2019)

”...fremme inklusion i samfundet, herunder medvirke til at øge den enkeltes mulighed for deltagelse i uddannelse, beskæftigelse og sociale relationer...”

(Social- og Indenrigsministeriet, 2019, § 81, nr. 3)

Dernæst skal det nævnes, at der i en dansk kontekst eksisterer en række interesseorganisationer, som i høj grad agerer ”vagthunde”¹⁴ omkring BPA-ordningen, og på medlemmernes vegne, og traditionelt med stor succes, værner omkring det BPA-ordningen står for – herunder den frihed og mulighed for selvstændig tilrettelæggelse af egen tilværelse, som har været forbundet med BPA-ordningen. Interesseorganisationernes opmærksomhed på BPA’en er på den ene side vanskelig at komme uden om, og en stor del af det empiriske grundlag for dette speciale stammer fra en af de helt fremtrædende interesseorganisationer for brugere af BPA, Muskelsvindfonden. En egentlig analyse af interesseorganisationernes påvirkning af BPA’en, og den praksis der udføres, vil dog ligge udenfor dette speciale¹⁵.

Jeg er bevidst om, at der i andre lande end de skandinaviske også er hjælp at finde for borgere med betydelige funktionsnedsættelser som også ønsker at leve en selvstændig tilværelse i egen bolig. For eksempel eksisterer der i en amerikansk kontekst det de betegner Consumer Directed Personal Assistance Program (CDPAP) som er en af New York States indsatser til borgere med kroniske sygdomme eller fysiske handicaps med et behov for hjælp til dagligdags aktiviteter. Indsatsen er bygget på et forsikringsprincip, og er dermed ikke som i en dansk kontekst en del af en universelt gældende lovfæstet rettighed borgere, der i øvrigt opfylder betingelser, kan modtage.¹⁶ Da denne type ordning er organiseret på væsentlig anden vis den danske BPA, vil jeg ikke inddrage ordninger baseret på denne type af forsikringsløsninger yderligere i specialet.

4.3 Lovgivningsmæssig afgrænsning

Lovgivningsmæssigt bygger Servicelovens bestemmelser om særlig støtte til voksne borgere med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne på et kompensationsprincip hvor staten har et ansvar for at forsøge at kompensere for den nedsatte funktionsevne som borgeren har med henblik på at skabe

¹⁴ Begrebet er hentet fra Malcolm Spector og John I. Kitsuses teori om claimsmakingprocesser i forbindelse med opstanden af sociale problemer (Spector, M. & Kitsuse J. I., 1973)

¹⁵ Se for eksempel Høgsbro, K. (2012) for en analyse af, hvordan blandt andet interesseorganisationer fra 1848 og frem til nutiden har haft betydning for diskursen omkring selvhjælp i en dansk kontekst.

¹⁶ Se www.health.ny.gov

et bedre udgangspunkt for borgerens muligheder for integration i samfundet og dermed også ligestilling i forhold til borgere uden en nedsat funktionsevne. Dertil kommer, at kompensationsprincippet samtidig skal ses i sammenhæng med ligebehandlingsprincippet, hvorfor borgere med nedsat funktionsevne, så vidt det er muligt, skal kompenseres for den nedsatte funktionsevne, men de skal samtidig ikke stilles bedre, end borgere der ikke har en nedsat funktionsevne. Kompensationsprincippet kommer hermed til at bygge på en sammenligning med, hvad der kan betegnes som almindeligt for andre borgere på samme alder og i samme livssituation, men uden en nedsat funktionsevne. (Ketcher, K., 2002, kap. 7)

Lovgivningen om BPA bygger på dette kompensationsprincip afgrænset ved ligebehandlingsprincippet, og er således skabt med henblik på at kompensere for en nedsat funktionsevne uden samtidig at skabe nogle muligheder eller en compensation udover hvad andre borgere uden en funktionsnedsættelse almindeligvis ville foretage sig. Ligebehandlingsprincippet er ikke som sådan indskrevet i lovgivning, men kommer for eksempel til udtryk i Ankestyrelsens principafgørelse 96-16, hvor Ankestyrelsen slog fast, at en udlandsrejse på 6 måneder lå udover hvad der kan betragtes som almindeligt for andre ikke-handicappede at tage på (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2016)

Både Servicelovens § 95 og Servicelovens § 96 indeholder hjemmel til at udmåle hjælp i form af et kontant tilskud, der giver borgeren mulighed for selv at ansætte hjælpere til varetagelse af personlige og praktiske opgaver, og i den daglige praksis kan der være en tendens til, at både Servicelovens § 95 og Servicelovens § 96 går under betegnelsen BPA. Der er dog både i forhold til lovgivning og praksis nogle ret afgørende forskelle på de to ordninger, som paragrafferne hver især repræsenterer.

Det kontante tilskud i henhold til Servicelovens § 95 udmåles indenfor rammerne af personlig og praktisk hjælp i hjemmet i henhold til Servicelovens § 83 (hjemmehjælp) samt afløsning og aflastning i henhold til Servicelovens § 84. Der er i Servicelovens § 95 ikke hjemmel til at udmåle tilskud til ledsagelse til modtagerens deltagelse i aktiviteter udenfor hjemmet, og der er ej heller hjemmel til at bevillige tilskud til overvågning¹⁷. Der er således udelukkende mulighed for at

¹⁷ Der dog lige, med vedtagelse af Lov nr. 1059 af 30/6/2020, vedtaget en hjemmel til at udmåle timer til overvågning om natten i henhold til Servicelovens § 95 stk. 4 til en afgrænset målgruppe svarende til unge borgere i alderen 18-23 år. Lovgivningen er gjort gældende fra den 1. juli 2020. Se www.retsinformation.dk.

udmåle timer til varetagelse af personlig pleje og praktisk bistand i hjemmet svarende til, hvad borgeren også vil kunne modtage via den kommunale eller private hjemmepleje samt timer svarende til, hvad eventuelle pårørende vil kunne være berettiget til af afløsning og aflastning. Servicelovens § 95 stk. 3 åbner dog i modsætning til Servicelovens § 96 op for muligheden for, at en nærtstående, i ganske særlige tilfælde¹⁸, kan være tilskudsmodtager og dermed varetage arbejdslederfunktionen for borgeren, hvis borgeren ikke selv er i stand til dette¹⁹. Kontant Tilskud i henhold til Servicelovens § 95 er heller ikke omfattet af Udlandsbekendtgørelsen, hvorfor der ikke er hjemmel til, at en borger kan tage sin bevilling på Kontant Tilskud med sig til udlandet (Børne- og socialministeriet, 2009).

I dette speciale vil fokus udelukkende være på Servicelovens § 96, da det er i denne ordning borgerstyringen på mest omfattende vis kommer til udtryk, og hvor mulighederne og betingelserne for udmåling af hjælpen til borgeren er mest vidtrækkende idet der i denne ordning er hjemmel til udmåling af hjælp både i og udenfor hjemmet samt hjælp til overvågning og derudover er en hjemmel til, at borgeren kan tage sin hjælp med sig til udlandet.

I henhold til Servicelovens § 96 skal kommunalbestyrelsen:

”... tilbyde borgerstyret personlig assistance. Borgerstyret personlig assistance ydes som tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har et behov, som gør det nødvendigt at yde denne ganske særlige støtte.”

(Social- og Indenrigsministeriet, 2019a)

Det egentlige tilskud til ansættelse af hjælpere udmåles på baggrund af borgerens behov for hjælp til personlige og praktiske opgaver, ledsagelse og overvågning. Overvågning kan f.eks. være i forbindelse med borgerens behov for respirationsudstyr eller i de tilfælde hvor borgeren, grundet svær funktionsnedsættelse vil være i en hjælpeløs situation, hvis vedkommende lades alene. I

¹⁸ Lovgivningen specificerer ikke hvad ”i ganske særlige tilfælde” betyder, og det er op til den enkelte kommunalbestyrelse at definere målgruppen for ordningen.

¹⁹ Traditionelt har ordningen været benyttet i forbindelse med yngre borgere med kognitive funktionsnedsættelser, der endnu ikke er flyttet hjemmefra, hvor forældrene varetager funktionen som tilskudsmodtager indtil den unge skal flytte hjemmefra til f.eks. et botilbud eller lignede. Derudover har ordningen været anvendt i forbindelse med ældre borgere som senere i livet har pådraget sig en funktionsnedsættelse af både kognitiv og fysisk karakter, og hvor borger og ægtefælle/samlever fortsat ønsker at borgeren skal blive boende i det fælles hjem.

forbindelse med den respiratoriske overvågning bevilliges overvågningen som en del af en samlet opgaveløsning mellem regionen og kommunen (Sundheds- og Ældreministeriet, 2015)

Det endelige kontante tilskud udmåles med hjemmel i Udmålingsbekendtgørelsen, hvori det nærmere er specificeret, hvilke elementer kommunen skal have med i forbindelse med udmålingen af det kontante tilskud til BPA. (Social- og Indenrigsministeriet, 2019b)

BPA-ordningen er omfattet af Udlandsbekendtgørelsen og det er således muligt, under visse afgrænsende betingelser, for borgeren, der er bevilliget BPA, at tage sin bevilligede hjælp med sig under ophold i udlandet (Børne- og socialministeriet, 2009).

4.4 Tidsmæssig afgrænsning

Specialet sigter mod at analysere et nutidigt fænomen.

Det kunne være relevant at have gennemført en genealogisk analyse af de mulighedsbetingelser der har skabt den nuværende praksis med overvågning og kontrol i forbindelse med timeudmålingen til BPA, men en sådan analyse vil have været for vidtfavnende og omfattende i forhold til rammerne for dette speciale. Den historiske fremkomst af BPA'en er kort præsenteret i specialets problemfelt (Afsnit 2), og der vil analysen blive inddraget elementer af historien omkring BPA'en hvor det er relevant, men der vil ikke indgå en egentlig genealogisk analyse af fremkomsten af den nuværende praksis med overvågning, kontrol eller observation i forbindelse med vurderingen af brugen af BPA's støttebehov.

Dog er det relevant at nævne, at det indhentede empiriske materiale (se afsnit 8.1) har påvist, at der helt tilbage i 2012 var en drøftelse på et ERFA-møde om mulighederne for anvendelse af observation i forbindelse med fastsættelsen af brugerens hjælpebehov (Referat fra ERFA-møde, 8. marts 2012). Dette viser, at tankegangen om at anvende observation ikke er ny for kommunerne, men at problematiseringen først er italesat af brugerne af BPA væsentligt senere – eller i hvert fald først kan identificeres empirisk væsentligt senere.

5. Litteraturgennemgang

Med henblik på at danne et overordnet overblik over den eksisterende forskning på feltet omkring BPA er der foretaget en overordnet søgning i webbaserede databaser. Da specialet tager udgangspunkt i en dansk kontekst, er der først og fremmest søgt efter dansk forskning og danske undersøgelser på området.

Litteratursøgningen har haft udgangspunkt i min egen forforståelse omkring problemstillingen og i den viden jeg har opnået gennem min praktiske erfaring samt forventninger til, hvor jeg med størst sandsynlighed ville kunne finde relevant supplerende viden om problemstillingen.

Litteratursøgningen er startet på Ankestyrelsens hjemmeside, da jeg på forhånd var bekendt med, at der i 2019 blev publiceret en praksisundersøgelse om BPA (Ankestyrelsen, 2019). Søgningen på Ankestyrelsens hjemmeside resulterede ikke i fund af yderligere relevant forskning på området. Da jeg tidligere har produceret eksamensbesvarelse om BPA²⁰, var jeg også på forhånd bekendt med flere publikationer (herunder Høgsbro, K., Kirkebæk, B., Blom, S. V. & Danø, E., 1999; Jensen, B.B & Evans, N., 2005; Munk-Madsen, E., 2007; Sandø, M., Andersen J. & Jensen B. B., 2007; Servicestyrelsen, 2010; Servicestyrelsen, 2011 og Socialstyrelsen, 2012). Da jeg på forhånd kendte titel og forfatter på disse undersøgelser har jeg blot søgt disse frem igen via www.google.dk eller på www.bibliotek.dk.

Særligt Sandø, Andersen og Jensens (2007) publikation har en omfangsrig litteraturliste, der hovedsageligt består af publikationer fra Norge og Sverige, hvilket bevidner, at interessen for forskning i BPA er og har været væsentligt større i Norge og Sverige end i Danmark. Af hensyn til dette speciales omfang og afgrænsningen omkring en ren dansk kontekst vil jeg ikke inddrage den norske og svenske forskning yderligere. Dog skal det nævnes, at den danske udgave af BPA'en, som den kom til at se ud fra 2009, blandt andet bygger på de erfaringer, man tidligere har gjort sig i en norsk og svensk kontekst omkring henholdsvis *Brugerstyrt Personlig Assistanse* og *Personlig Assistans*. Den danske udgave af BPA'en har dermed visse lighedstræk med henholdsvis den norske og svenske udgave af en tilsvarende ordning. Da dette speciale ikke indeholder en analyse af de betingelser, der har været for udviklingen af BPA'en som vi kender den i dag, og heller ikke indeholder en komparativ analyse på tværs af de skandinaviske lande, så vurderes det ikke at være

²⁰ Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde, modul 3A, aflevering efteråret 2019

relevant at inddrage den norske og svenske forskning yderligere ved besvarelsen af problemformuleringen. Litteraturlisterne i de publikationer, jeg i forvejen har været bekendt med, henviser i øvrigt ikke til dansk forskning/undersøgelser udover dem, der er oplyst i det ovenstående.

I et forsøg på inddragelse af yderligere forskning til kvalificering af specialet har jeg foretaget søgninger på Vives hjemmeside²¹ og på Den Danske Forskningsdatabases hjemmeside²². Søgningerne på disse to websider resulterede i et, i sig selv, ret interessant fund, da der på ingen af disse hjemmesider kunne fremsøges forskning eller undersøgelser (af relevans for dette speciale²³) ved hjælp af søgeordene *BPA*, *Borgerstyret Personlig Assistance*, *Personlig assistance*, *hjelpeordning* eller *Borgerstyring*.

Efterfølgende har jeg foretaget søgning på bibliotek.dk. Denne søgning resulterede i identifikationen af publikationen *Et liv med hjelpeordning – et forskningsprojekt* (Mathiasen, M., Damkjer, K., Pedersen, E., Danø, E. & Frisenborg, M., 1995).

På baggrund af litteratursøgning kan den identificerede eksisterende forskning deles op under følgende overskrifter:

- Brugernes perspektiver (se Mathiasen, M., Damkjer, K., Pedersen, E., Danø, E. & Frisenborg, M., 1995; Høgsbro, K., Kirkebæk, B., Blom, S. V. & Danø, E., 1999; Jensen, B.B & Evans, N., 2005)
- Hjælpernes perspektiver (se Munk-Madsen, E., 2007)
- Det forvaltningsmæssige og lovgivningsmæssige perspektiv (se Sandø, M., Andersen J. & Jensen B. B., 2007; Servicestyrelsen, 2010; Servicestyrelsen, 2011; Socialstyrelsen, 2012 og Ankestyrelsen, 2019)

Min litteratursøgning har klart vist, at det er begrænset, hvad der på nuværende tidspunkt foreligger af dansk forskning på området omkring BPA, og at det valgte emne, for dette speciale, er unikt og at det bidrager til den eksisterende forskning om BPA ved at sætte spørgsmålstejn ved

²¹ www.vive.dk

²² www.forskningsdatabasen.dk

²³ Ved brug af søgeordet *BPA* kom der på www.forskningsdatabasen.dk mange resultater på forskning i BPA-indholdet i plasticprodukter, men ingen resultater af relevans for dette speciale.

en bestemt praksis i forbindelse med udmålingen af hjælpen til den enkelte modtager af BPA samt hvilken betydning det har for modtageren af BPA's frihed.

Ligeledes er det unikt at undersøgelsen gennemføres i relation til det sociale arbejde der udføres af frontmedarbejderne i de offentlige forvaltninger.

6. Design

Nedenstående afsnit indeholder en beskrivelse af specialets overordnede logiske struktur og de overvejelser der har været forbundet med udformningen af selve designet for specialet.

Problemformuleringen for dette speciale er bygget op af to individuelle spørgsmål:

1. Hvordan kan en praksis, hvor overvågning, kontrol eller observation danner grundlag for vurderingen af støttebehovet hos brugere af BPA, betragtes som en form for styring?
2. Hvordan kan denne styring ses at forme brugeren af BPA's frihed på en særlig måde?

De to spørgsmål er gensidigt forbundet, og flere af de fremanalyserede elementer ved besvarelsen af spørgsmål 1 vil også blive anvendt i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål 2.

Indledningsvis vil analysen indeholde en empirisk identifikation af den styringspraksis der finder sted med udgangspunkt i en governmentalityinspireret teoretisk tilgang (Dean, M., 2006; Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M., 2006). Dette med henblik på at klarlægge den praksis som udgør den primære problematisering i specialet, samt at tydeliggøre, at styringen ikke umiddelbart udspringer fra et konkret punkt eller et overordnet statsligt apparat. Efterfølgende vil jeg gennem analyse undersøge og forsøge at forstå, hvorvidt styringen kan få en effekt for den måde, hvorpå borgerens frihed formes.

Der vil til hvert analyseafsnit være et opsamlende afsnit, og der vil være en samlet konklusion på den opstillede problemformulering, hvor jeg dog ikke vil fremkomme med entydige og endelige konklusioner og besvarelser af problemformuleringen.

Undersøgelsesdesignet for dette speciale er udelukkende kvalitativt, da det for besvarelsen af problemformuleringen ikke vurderes relevant, og ikke formålssvarende i forhold til specialets omfang, at inddrage kvantitative metoder. Formålet med specialet er at skabe en forståelse for, hvordan modtageren af BPA's frihed påvirkes. Til besvarelse af spørgsmålene i problemstillingen vurderes det ikke relevant at inkludere kvantitative data, da problemformuleringen ikke fordrer besvarelse af spørgsmål som for eksempel *i hvor stort et omfang* eller *hvor udbredt er*. Derimod stilles der spørgsmål som fordrer en dybtgående analyse af en konkret kontekst, hvor forståelsen af fænomener omkring BPA er centrale.

Formålet med specialet er at danne et øjebliksbillede af, hvordan praksis ser ud lige nu. Jeg er dermed ikke interesseret at fremanalysere, hvordan denne praksis med overvågning, kontrol eller observation i forbindelse med udmålingen af støtten i BPA-ordninger er opstået. Dernæst er det heller ikke formålet at analysere hvordan en eventuel påvirkning af borgerens frihed har for borgerens samlede livskvalitet, da dette vil kræve en mulighed for at følge et repræsentativt udsnit af modtagere af BPA over en længere periode og dermed danne et retrospektivt eller prospektivt overblik over borgernes subjektive livsverdner.

Jeg er med dette speciale ikke interesseret i at nå frem til en konklusion på, om nuværende praksis er god eller dårlig, og jeg ønsker heller ikke at besvare, om formen på brugeren af BPA's frihed er for indskrænket eller ej på baggrund af praksis. Jeg ønsker derimod at skabe en forståelse for, hvad der er på spil i forhold til den nuværende praksis, hvor kontrol, overvågning eller observation i nogle tilfælde danner grundlaget for vurderingen af støttebehovet i forbindelse med BPA.

Derudover er formålet med specialet at danne grundlag for kritisk refleksion og debat om den praksis der finder sted i forbindelse med timeudmålingen til BPA. Specialets kritiske potentiale opstår dermed i form af en denaturaliserende kritik (Monrad, M. & Olesen, S. P., 2018)

Jeg er interesseret i at få BPA'en placeret i en ny empirisk og teoretisk sammenhæng med henblik på at opnå en bedre forståelse af de mekanismer, der er på spil i denne ganske særlige indsats. Specialet kommer dermed heller ikke med en endelig konklusion, som ikke ville kunne udfordres ved valg af et andet teoretisk udgangspunkt. Specialets udgangspunkt er en empirisk observation af en praksis, som er problematiseret af brugerne af BPA og igennem en veksling mellem empiriske iagttagelser og teoretiske betragtninger vil specialet søge mod en slutning, som er så overbevisende som muligt ud fra de givne rammer. Der vil på baggrund af dette være en abduktiv tilgang i specialet. (Olesen, S. P. & Monrad, M., 2018)

7. Metode

Den valgte metode for dette speciale er dokumentmetoden. I specialet skal dokumenter betragtes i henhold til David Silvermans afgrænsning, hvor han betragter dokumenter som:

“...data consisting of words and/or images which have become recorded without the intervention of a researcher...”

(Silverman, D., 2014, s. 276)

Det helt centrale kendetegn ved specialets anvendte metode er således, at den empiri, der anvendes, ikke er skabt udelukkende til belysning af genstandsfeltet for dette speciale på samme vis, som for eksempel ved gennemførelse af interviews, spørgeskemaundersøgelse eller observation. Empirien har dermed oprindeligt haft et andet formål, end at være empiri i dette speciale, og derudover er empirien skabt uden min personlige medvirken og uden at jeg personligt har haft mulighed for at påvirke den. Dette skaber dog ikke per automatik en garanti for, at empirien er mere objektiv eller neutral i sin form²⁴ (Justesen, L. & Mik-Meyer N., 2010, kap. 6).

Som det fremgår af Silvermans afgrænsning af dokumenter, kan der være tale om både tekst og billeder. I den valgte empiri (se afsnit 8) indgår der enkelte billeder, men disse vil ikke blive underlagt analyse i dette speciale, da der vil være fokus på den nedskrevne tekst, og en eventuel billedanalyse ikke er relevant for besvarelsen af specialets problemformulering.

Der anvendes udelukkende statiske dokumenter²⁵ i specialet. Der er her tale om dokumenter som kan betragtes som værende ”færdige” i deres form, og som ikke ændres over tid. Der vil således altid kunne søges tilbage til præcis den form, som der henvises til i specialet, også selvom der i forbindelse med for eksempel lovændringer eller praksisændringer kommer nye versioner – der vil i så tilfælde være tale om andre dokumenter. (Ingemann, J. H., Kjeldsen L., Nørup, I & Rasmussen S., 2018)

Dokumenter anvendes dels vidensafsøgende i forbindelse med indkredsning af problemfeltet og dernæst anvendes dokumentmetoden også vidensgenererende som den primære empiri til,

²⁴ Se yderligere i afsnit 8 vedrørende kildekritik i forbindelse med den anvendte empiri.

²⁵ Som står i modsætning til dynamiske dokumenter der ikke er ”færdige” i deres form og dermed kan ændres over tid. Her er der for eksempel tale om kommentarspor eller debatter på forskellige former for sociale medier.

gennem analyse, at besvare specialets problemformulering (Ingemann, J. H., Kjeldsen L., Nørup, I & Rasmussen S., 2018).

Dokumenter anvendes som det eneste empiriske grundlag i analysen, og jeg har bevidst fravalgt at kombinere metoden med øvrige metoder som f.eks. interviews eller observationer. Fravalget af inddragelse af øvrige metoder er hovedsageligt baseret på, at specialets overordnede problemstilling, efter min vurdering, lader sig belyse og analysere på baggrund af et dokumentstudie. Dette beror sig på, at specialets problemformuleringen forpligter sig på at undersøge den styring, der finder sted i forbindelse med en særlig praksis i forbindelse med udredningen af støttebehovet i nogle BPA-ordninger og hvilken effekt, det kan få for formen på brugeren af BPA's frihed. Da jeg i afsnit 4.1.2 har defineret friheden som noget, der ligger udover det enkelte individs rent subjektive følelse af at være fri, så lægger problemformuleringen op til en undersøgelse, der ligger udenfor individets subjektive holdninger, oplevelser og meninger, hvilket hovedsageligt ville være den type empiri, der vil kunne opnås ved interviews. Mit eget indgående kendskab og store forforståelse omkring BPA og den praksis der udføres i forbindelse med timeudmålingen i visse sager, ville også, med stor sandsynlighed, kunne påvirke et eventuelt interviews udfald i retning af min egen forforståelse omkring problemstillingen, hvilket på bedre vis vil kunne undgås ved udelukkende anvendelse af dokumenter, som er skabt af andre og til oprindelige formål, der ligger udenfor dette speciale. Min fortolkning af det skrevne i dokumenterne, vil dog uden tvivl være formet af min forforståelse.²⁶

I specialet vil der ikke være fokus på dokumenternes tilblivelsesproces og ej heller på konsumptionsprocessen²⁷ (Justesen, L. & Mik-Meyer, N. 2010, kap. 6). Der vil derimod udelukkende være fokus på dokumenternes tekster og dokumenternes indhold.

De anvendte dokumenter skal ikke betragtes som dokumenterende i sig selv. For eksempel skal en tekst om borgere, der føler sig krænkede og begrænsede i deres frihed ikke betragtes som dokumentation for, eller bevis på, at disse borgere reelt er krænkede eller begrænsede i deres frihed, da dette må være et forhold, der ligger udover teksten selv.

²⁶ Se yderligere omkring min egen forforståelse i afsnit 2.4

²⁷ Se dog afsnit 8 for kildekritik af de anvendte dokumenter hvor der er foretaget kritik.

7.1 Kritik af dokumentmetoden

Ved anvendelse af dokumentmetoden er der ofte adgang til meget store mængder empiri, da meget i dag foreligger elektronisk. Kunsten er at få udvalgt og afgrænset præcis, hvad det er for nogle dokumenter der er relevante for netop det, der skal undersøges i dette speciale. I den forbindelse foreligger der er potentiel risiko for, at jeg har overset relevante dokumenter og har inddraget dokumenter, der ikke på samme vis vil kunne belyse problemstillingen. (Ingemann, J. H., Kjeldsen L., Nørup, I & Rasmussen S., 2018). Dette er forsøgt imødekommet ved hjælp af bred afsøgning af relevante dokumenter. Den brede afsøgning har dog igen været baseret på min forforståelse af problemstillingen og på min forventning til, hvor det vil være muligt for mig at indhente empiri.

Dokumentmetodens styrke og svaghed beskrives ofte som værende det samme: At dokumentet og dermed empirien er skabt uden medvirken fra forskeren selv (Ingemann, J. H., Kjeldsen L., Nørup, I & Rasmussen S., 2018). Dermed er styrken ved dokumentmetoden, at jeg ikke selv har haft mulighed for at påvirke den empiri der er anvendt i specialet, hvilket samtidig er med til at skabe en høj grad af reliabilitet i den anvendte empiri. På samme vis skabes der en begrænsning, da jeg ikke selv har kunnet påvirke, hvilken empiri der har kunnet indgå. Dette har været begrænset af, hvilke dokumenter der på forhånd findes, og hvilke dokumenter der har været adgang til. Ved anvendelse af interview som metode ville jeg have haft friere hænder til selv at skabe den empiri der er brug for ved belysning af problemstillingen. Omvendt ville anvendelsen af for eksempel interviews også være begrænsede af, hvilke respondenter der ville have mulighed for og lyst til at udtale sig om en praksis, som kan betragtes som værende kontroversiel i sin form.

En klar udfordring i forbindelse med anvendelse af dokumentmetoden ved analysen af specialets problemstilling har været, at det har vist sig vanskeligt at finde nedskrevne dokumenter fra den kommunale forvaltning om den praksis, hvor overvågning, kontrol eller observation af borgerens hverdag bliver lagt til grund ved timeudmålingen. Der foreligger heller ikke dokumenter der beskriver, hvilken betydning denne praksis har, for de frontmedarbejdere der skal varetage myndighedsfunktionen i forbindelse med BPA-ordningerne i kommunerne. På baggrund af dette er problemformuleringen tilsvarende rettet til således, at der er mulighed for, at der gives et teoretisk bud på dette baseret på den empiri, det har været muligt at skaffe adgang til.

Ved anvendelse af dokumentmetoden bliver en stor del af forståelsen af betydningen af dokumentet lagt over på min fortolkning af det skrevne. Den skrevne tekst i det enkelte dokument kan således have haft en helt anden betydning for den oprindelige forfatter. Jeg har ved hjælp af kildekritikken af de enkelte dokumenter forsøgt at imødekomme dette på bedst mulig vis, men der er alligevel mulighed for, at mine fortolkninger ligger udenfor det oprindeligt intendede med dokumentet. Ved dokumentmetoden er der ikke, på samme vis som ved for eksempel interviews, mulighed for at stille uddybende og forståelsesmæssige spørgsmål. Det er således den rene skrevne og færdige tekst, der vil være udsat for min fortolkning, uden at forfatteren har haft en mulighed for at uddybe eller kommentere det skrevne.

8. Empiri

Det empiriske grundlag for specialet bygger, som tidligere beskrevet, udelukkende på dokumenter, der er udformet med et andet primært sigte end som empiri for dette speciale. Det har ikke været muligt at fremskaffe officielle kommunale dokumenter, der beskriver lige præcis den praksis, som er genstandsfeltet for specialet, så empirien for specialet udgør dokumenter fremsøgt via Infomedia og ved brug af den aktørfokuserede søgning hvor aktører som Ankestyrelsen og Folketinget har været fokus med henblik på at fremsøge deres respektive udsagn omkring genstandsfeltet. Derudover har jeg valgt at anvende dokumenter fra Muskelsvindfonden, da der i denne interesseorganisation har været en klar italesættelse og problematisering af den praksis, som udgør specialets genstandsfelt. At mit valg er faldet på Muskelsvindfonden er på ingen måde tilfældigt, da de som interesseorganisation udgør et klart talerør for en stor gruppe af brugere af BPA-ordningen, og står som en af de helt centrale vagthunde for sikringen af BPA'en som den kilde til frihed, som den siden midten af 1970'erne har været for brugerne af ordningen. Muskelsvindfonden indtager et klart normativt standpunkt i forhold til BPA'en, som de åbenlyst forsvarer ikke fordi de som sådan er bange for at BPA'en skal blive afskaffet, med i en frygt for "*at den berøves sin sjæl*" (Lenger, J., s.d.).

Udover offentligt tilgængelige dokumenter, som har kunnet fremsøges via internettet, så har jeg også valgt at inddrage en række referater fra afholdte ERFA-møder²⁸ afholdt på BPA-området imellem en række kommuner.

Samlet set indgår der 26 forskellige dokumenter i undersøgelsen.²⁹ Dokumenterne vil i vekslende grad blive anvendt som empirisk grundlag. Nogle vil blive citeret, andre vil blive refereret og andre igen har udelukkende fungeret vidensafsøgende i forhold til klarlægningen af genstandsfeltets relevans og problemfelt.

Der indgår ikke et specifikt katalog over, hvilke dokumenter der er anvendt til empirisk belysning af hvilke dele af problemformuleringen, men den samlede indhentede empiri vil blive anvendt til belysning, hvor det vurderes relevant.

²⁸ Møder afholdt med henblik på erfaringsudveksling på BPA-området. Se yderligere under kildekritik af referaterne, afsnit 8.1

²⁹ Se bilag 1 for oversigt over dokumenter

Nedenstående vil de enkelte dokumenter blive præsenteret samtidig med at jeg forholde mig kritisk til disse.

8.1 Referater fra ERFA-møder på BPA-området

I forbindelse med min egen ansættelse i en dansk kommune er jeg i besiddelse af en række referater fra afholdte ERFA-møder på BPA-området³⁰. Referaterne er skrevet på baggrund af møder afholdt i perioden fra 1. december 2011 til 3. oktober 2019. ERFA-møderne er gennemført med deltagelse af repræsentanter³¹ fra mellem 10 og 13 danske kommuner. ERFA-møderne afholdes på skift i de enkelte kommuner. Der er en på forhånd udfærdiget dagsorden til møderne, hvor de deltagende kommuner alle har mulighed for at sætte punkter på dagsordenen som så bliver taget op på mødet. Der bliver skrevet referat fra hvert møde. Der er ikke en fast referent på møderne, og ansvaret for at skrive referat går på tur mellem de deltagende kommuner. Der er ikke en fast form på referatet, hvilket overlader det til referenten at udforme referatet som han eller hun finder bedst. Der er stor forskel på referaternes udformning, både opstillingen og de anvendte sproglige formuleringer. Nogle referater består udelukkende af stikord, hvor det ikke er muligt at uddrage en essens af indholdet uden at dette vil ske med en meget høj grad af fri fortolkning. Disse referater er ikke anvendt som empirisk grundlag i specialet. Andre referater er skrevet meget udførligt og med en høj grad af detaljer.

I alt er der 17 referater for perioden, hvoraf de 5 af referaterne indeholder empirisk grundlag af relevans for dette speciale, da de indeholder punkter, hvor observation af borgere har været drøftet i et eller andet omfang, og referenten har valgt at nedskrive drøftelserne i referatet.

Referaterne kan ikke ses som et klart udtryk for, hvad der præcis er sagt på mødet, da det skrevne altid vil være baseret på, hvad den pågældende referent har fundet væsentligt at uddrage af drøftelserne. Ligeledes kan referaterne ikke betragtes som en direkte gengivelse af, hvordan praksis er, i de forskellige kommuner. Referaterne kan betragtes som referentens konstruktion af de punkter der har været oppe til drøftelse på møderne, som i en grad vil være påvirket af referentens egen forforståelse, egen særinteresse i de enkelte punkter og eget behov for sparring

³⁰ Møderne afholdes samlet for både Servicelovens §§ 95 og 96.

³¹ Her deltager både frontmedarbejdere og i nogle tilfælde også ledelse fra de enkelte kommuner.

på konkrete problemstillinger. Dernæst kan det skrevne i referaterne ikke godtages for at være alle de deltagende kommuners holdning til et punkt.

Første punkt på dagsordenen for ERFA-møderne er altid ”godkendelse af referat fra sidste gang”, hvor de tilstedeværende kommuner har mulighed for at komme med indsigelser til referatet fra seneste ERFA-møde. Så på denne vis vil der være mulighed for at få rettet op på eventuelle misforståelser i seneste referat. Det ses ikke af de efterfølgende referater, at der nogensinde har været rettelser til tidligere referater – i så fald er det ikke nedskrevet i de efterfølgende referater.

Referaterne er venligst udlånt af en frontmedarbejder på BPA-området, som igennem årene har valgt at udskrive og gemme referaterne i en mappe. Referaterne foreligger således ikke i elektronisk form men udelukkende som udskrevne dokumenter. Med henblik på bearbejdning af empirien er der taget kopi af de 5 udvalgte referater, så det har været muligt at foretage overstregninger i dokumenterne.

Af forskningsetiske årsager (Carlsen, L. T., 2018) er referaterne fuldt ud anonymiseret, og det skal således ikke være muligt ud fra den anvendte empiri at kunne identificere dels hvilken kommune og medarbejder der har skrevet det anvendte referat og dels hvilken kommune og medarbejder, der har fremkommet med udsagn, som er nedskrevet i referatet.

8.2 Vejledning og Ankestyrelsens principafgørelser

Børne- og socialministeriets vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (Børne- og Socialministeriet, 2017) indgår som en del af det empiriske grundlag, her særligt kapitel 1, 2, 3, 4 og 7. Vejledningen er ikke som sådan en del af lovgivningen (Andersen, J., 2006), men den danner alligevel på sin vis grundlag for praksis og grundlag for den måde hvorpå lovgivningen tolkes, hvorfor det vurderes væsentligt at vejledningen indgår som en del af det empiriske grundlag for analysen. Vejledningen indgår hovedsageligt som en del af det empiriske grundlag ved belysningen af praksis og ved belysningen af det sociale arbejde.

Som et andet empirisk grundlag har jeg valgt at anvende 4 principafgørelser i analysen:

- Principafgørelse 3-19 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2019)
- Principafgørelse 96-16 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2016)

- Principafgørelse 110-11 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2011)
- Principafgørelse 87-09 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2009)

Jeg er opmærksom på, at vejledningens og principafgørelsernes ord og den praksis, der udføres i virkeligheden, ikke nødvendigvis er overensstemmende, så ved anvendelsen af vejledningen og principafgørelserne som empirisk grundlag er jeg konstruerende i italesættelsen af den praksis, som angiveligt finder sted. Dog anvendes hverken vejledning eller principafgørelser som konkluderende fakta for den praksis der finder sted, men udelukkende som underbyggende empirisk materiale for påvisning af de teoretiske sammenhænge med henblik på fremhævelse af de forståelsesmæssige komponenter i analysen.

8.3 Spørgsmål til og svar fra Børne- og Socialministeriet

Min søgning på Folketingets hjemmeside på søgeordet BPA førte til et samlet søgeresultat på 345 dokumenter. Ud af de 345 dokumenter opfyldte 2 dokumenter kriterierne for at være relevante for dette speciale, da de udover at indeholde en politisk stillingtagen til BPA'en også indeholdt spørgsmål og svar i forhold til praksis med overvågning/observation af borgere.

Den 23. januar 2019 er der stillet spørgsmål nr. 254 til Børne- og socialministeren, hvor ministeren er bedt om at kommentere artikel på Muskelsvindfonden.dk af 16. januar 2019 *"Jeg har fornemmelsen af at være under mistanke for at snyde"*. Daværende Børne- og socialminister, Mai Mercado har den 19. februar 2019 givet sit svar på spørgsmål 254. (Folketinget, 2019a)

Den 20. februar 2019 er der på samme vis stillet spørgsmål nr. 534 til Børne- og socialministeren, hvori der spørges til den praksis, hvor en kommune lader et revisionsfirma gennemgå sager om BPA-ordninger med henblik på reduktion af kommunens omkostninger. Daværende Børne- og socialminister Mai Mercado har den 25. februar 2019 givet sit svar på spørgsmål 534. (Folketinget, 2019b)

Der kan i begge svar fra Børne- og socialministeren identificeres en overordnet besvarelse med direkte gengivelse af lovens formål og derudover vægtes inddragelsen af borgeren, borgerens selvstændighed, livskvalitet og mulighed for deltagelse i samfundet.

Dokumenterne er medtaget som empirisk grundlag for specialet idet de dels er nogle af de få officielle udmeldinger omkring praksis i forbindelse med timeudmålingen til BPA og dels da de

empirisk viser den umiddelbare politiske holdning til den gældende praksis. Svarene fra Børne- og socialministeren er meget overordnede, hvilket generelt er kendetegnet for de svar der bliver givet og offentliggjort på Folketingets hjemmeside.

Jeg har valgt at inddrage spørgsmål 534 på trods af, at spørgsmålet omhandler en praksis som efterfølgende af Ankestyrelsen i visse tilfælde er vurderet som ulovlig (Ankestyrelsen, 2020), og det ikke specifikt er den praksis omkring eksterne konsulenter hyret på en "no-cure-no-pay"³² kontrakt der er genstandsfeltet for specialet. Jeg har valgt at gøre dette, da svaret på spørgsmål 534 viser en politisk stillingtagen til det økonomisk aspekt i forbindelse med BPA'en.

8.4 Artikler

Det empiriske grundlag for analysen bygger i høj grad på artikler lokaliseret på Infomedia og via Muskelsvindfondens hjemmeside. Ved søgning på Infomedia har 2 artikler opfyldt kriterierne for at indgå som empirisk grundlag, det vil sige, at de har indeholdt empirisk materiale i forhold til den praksis, som er genstandsfeltet for specialet. Dette gælder for artiklerne "*Presset på BPAordninger fortsætter*" (Handicap Nyt, 2020) udgivet i Dansk Handicapforbunds medlemsblad og artiklen "*Kommunens besøg var krænkende*" (Petersen, A., 2020) udgivet i Dagbladet Information. Derudover blev der ved søgningen identificeret en stor mængde artikler som omhandlede den praksis, hvor "no-cure-no-pay"-kontrakter har været anvendt i en række kommuner (Se afsnit 2). Disse artikler er frasortet, da denne praksis ikke er en del af dette speciale.

Udover søgningen på Infomedia har jeg anvendt Muskelsvindfondens hjemmeside, hvor Muskelsvindfondens medlemsblad Muskelkraft i høj grad indeholder en italesættelse af de handicappolitiske problemstillinger som Muskelsvindfondens medlemmer oplever, herunder den praksis, hvor overvågning og kontrol lægges til grund ved timeudmålingen i forbindelse med BPA. Ved gennemlæsning af medlemsbladet Muskelkraft for årene 2018, 2019 og 2020 kunne der identificeres 8 artikler der indeholdt beskrivelser af den kommunale praksis, hvor overvågning og kontrol bliver lagt til grund ved timeudmålingen til BPA. De anvendte artikler udgør: "*Den personlig hjælpeordning er under pres*" (Muskelkraft, 2018), "*Jeg har fornemmelsen af at være under mistanke for at snyde*" (Skeem, M., 2019), "*Når intimitet bliver et vilkår for at få hjælp*"

³² Der henvises her til kontrakter, hvor den udførende får betalingen for det udførte arbejde afhængig af, hvor mange penge det lykkes for den udførende at spare kommunen for.

(Pedersen, S. S., 2019), *"Jeg lukker af for kroppen for at bevare værdigheden"* (Shelde, J. W., 2019a), *"Hvor blev tilliden af, og hvem har ansvaret for det tiltagende idioti"* (Lenger, J., 2019), *"Kommunerne er selv frustreret over den øgede kontrol"* (Schelde, J. W., 2019b), *"Ankestyrelsen: Hjælpeordning frataget på ulovligt grundlag"* (Krog, T., 2019) og *"Tror I, vi snyder?"* (Muskelkraft, 2020)

Alle artikler er i høj grad betonet af en negativ opfattelse af den kommunale praksis i forbindelse med udmålingen af timer til BPA, og artiklerne forholder sig i høj grad kritiske til denne praksis. Der er et let identificerbart ensporet fokus på, hvordan den kommunale praksis forbindes med overgreb, krænkelser og mistillid fra kommunernes side overfor Muskelsvindfondens medlemmer. På trods af at artiklen *"Kommunerne er selv frustreret over den øgede kontrol"* også indeholder udtalelser fra KL, som peger på Ankestyrelsen som den instans der har skabt en praksis hvor overvågning og kontrol af brugerne af BPA bliver nødvendig for kommunerne, så er der en klar tendens til, at artiklerne udpeger kommunerne som syndebuk, og at den gældende praksis fremstilles entydigt som et middel i kommunernes spareplaner.

De gode historier om BPA, hvor der er et respektfuldt samarbejde mellem brugeren af BPA og kommunen kommer ikke til syne i artiklerne, og artiklerne får ligeledes praksis, hvor overvågning og kontrol ligger til grund for timeudmålingen, til at fremstå som noget, der anvendes af alle kommuner og i alle sager, hvilket jeg fuldt ud er bekendt med ikke er tilfældet. Det vil således være op til mig som forfatter af dette speciale at gøre opmærksom på, at der findes en anden side af sagen.

8.5 Øvrige dokumenter

Udover ovenstående dokumenter som lader sig kategorisere i overordnede emnefelt er der, i specialet, også inddraget empirisk viden, som falder udenfor ovenstående kategorier, men som hver på sin vis bidrager til forståelsen af specialets genstandsfelt eller til belysning af problemformuleringen.

8.5.1 Ankestyrelsens praksisundersøgelse

Ankestyrelsens praksisundersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance (Ankestyrelsen, 2019) indgår som en del af det empiriske grundlag for specialet, da det i høj grad er Ankestyrelsens retningslinjer for praksis kommunerne er underlagt

at skulle følge. En praksisundersøgelse hvori der gives anbefalinger til kommunerne om, hvordan sagsbehandlingen *bør* være på et givent område, er dermed medvirkende til at styre kommunerne i en retning, hvor anbefalingerne følges i et eller andet omfang, selvom undersøgelsen ikke i sig selv danner grundlag for en udtalelse om, at praksis *er* som undersøgelsen fremviser.

Ankestyrelsens praksisundersøgelse er gennemført på baggrund af en anmodning fra Børne- og Socialministeriet. Formålet med praksisundersøgelsen var at undersøge kommunernes praksis på området for BPA og kontant tilskud og samtidig afdække, hvorvidt kommunernes afgørelser på området har været svarende til gældende lovgivning (Ankestyrelsen, 2019).

Undersøgelsen bygger dels på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse og dels på en juridisk gennemgang af 50 sager fremsendt af 13 forskellige kommuner (Ankestyrelsen, 2019).

Potentielt er der en risiko for, at praksisundersøgelsen bygger på et empirisk grundlag som er nøje udvalgt af kommunerne, hvor de har haft mulighed for at frasortere de sager, som de enkelte kommuner ikke har ønsket skulle indgå i undersøgelsen, og dermed udelukkende har fremsendt sager, som har været mere eller mindre uproblematisk. Dette kan give et forvrænget billede af virkeligheden. Da Ankestyrelsens praksisundersøgelse udelukkende anvendes på baggrund af de konkrete anbefalinger, som Ankestyrelsen udleder af undersøgelsen, vurderes det, at det ikke har den store betydning for undersøgelsens anvendelse til belysning af genstandsfeltet for dette speciale, hvorvidt nogle kommuner eventuelt bevidst kan have fravalgt at fremsende visse sager til bedømmelse.

8.5.2 Analyse af BPA-ordningen i en større dansk Kommune

Der er i 2018 gennemført en analyse af BPA-området i en dansk by. Dokumentet, der er kommet ud af analysen, er et offentligt tilgængeligt dokument, men af forskningsetiske årsager har jeg valgt at anonymisere dokumentet og undlade at identificere, hvilken dansk kommune det drejer sig om (Carlsen, L. T., 2018). Det vurderes ikke relevant for specialet hvilken kommune det drejer sig om, og jeg har dermed vurderet, at det vil være forbundet med overskridelse af en etisk grænse at fremhæve en kommunes overvejelser i forbindelse med de handlemuligheder der kan være for at modvirke at BPA-ordningen udvikler sig fordyrende.

Analysen er udarbejdet på baggrund af et budgetforlig, og består dels af en sammenligning mellem 3 kommuners økonomiske forbrug i forbindelse med BPA og dels af en samling af forslag

til handlemuligheder med henblik på at forhindre, at kommunens udgifter på BPA-området udvikler sig fordyrende.

Dokumentet siger ikke noget om, hvorvidt de foreslåede handlemuligheder er blevet effektueret, så der kan ikke på baggrund af dokumentet fastslås en gældende praksis i den pågældende kommune. Dokumentet er medtaget da det bidrager til den samlede konstruktion af genstandsfeltet og bidrager til en forståelse af nogle af de overvejelser der kan ligge bag anvendelsen af observation af borgeren med timeudmålingen.

8.5.3 Nyhedsbrev fra Ankestyrelsen

Ankestyrelsen har i deres nyhedsbrev nummer 6, 2018 publiceret en artikel, hvor de klarlægger reglerne i forbindelse med en borgers deltagelse i forbindelse med oplysning af sin sag, herunder også hvilke muligheder borgeren har for at nægte at deltage i en observationsperiode samt hvilke eventuelle konsekvenser dette kan have (Ankestyrelsen, 2018).

Ankestyrelsens nyhedsbrev er ikke som sådan gældende lov, men nyhedsbrevet henviser til Retssikkerhedslovens kapitel 3A hvoraf gældende regler for en sags oplysning fremgår, herunder borgerens pligt til at medvirke til sagens oplysning (Social- og Indenrigsministeriet, 2019). Der er i flere af de artikler jeg også har valgt at anvende i specialet refereret til Ankestyrelsens nyhedsbrev i forhold til klarlægning af borgerens mulighed for at frasige sig at der kommer repræsentanter fra kommunen ud på længerevarende observationsbesøg i borgerens hjem, hvorfor artiklen også vurderes relevant for belysning af genstandsfeltet for dette speciale.

9. Videnskabsteori

Nærværende speciale trækker i høj grad på en metateoretisk forståelsesramme af socialkonstruktivistisk karakter. Virkeligheden betragtes som flertydig og ustabil, hvor det er specialets mål at forsøge at indfange den kompleksitet, der er omkring BPA'en og den praksis der udføres samt at beskrive denne kompleksitet så detaljeret som muligt med henblik på at skabe grundlag for kritisk refleksion hos læserne. (Justesen, L. & Mik-Meyer, N., 2010, kap. 1)

Socialkonstruktivismen eksisterer i flere forskellige udgaver og der er med *socialkonstruktivisme* ikke tale om en veldefineret og sammenhængende videnskabsteori. Særligt i den moderne sociologi og samfundsvidenskab eksisterer socialkonstruktivisme i mange forskellige udgaver. Fælles for dem alle er, at de bygger på en antagelse om, at den erkendelse der kan opnås af verden og af virkeligheden, ikke er en tro kopi af virkeligheden, men altid vil være baseret på en fortolkning af det betragtede. Dette speciale baseres på en mere moderat version af socialkonstruktivismen, hvor den sociale virkelighed ikke slet og ret kan reduceres til mine fortolkninger alene, men at virkeligheden også indeholder et ikke-konstrueret element, hvor den sociale virkelighed også må antages at være konstitueret af menneskelige handlinger såsom adfærd og intentioner. (Rasborg, K., 2018)

Udover det socialkonstruktivistiske udgangspunkt vil der i specialet også kunne identificeres spor af en poststrukturalistisk metateoretisk inspiration i form af erkendelse af, at handlinger og praksisser formes på baggrund af blandt andet forestillinger, normer og regler. (Torfing, J., 2013)

Specialet indtager en antifundamentalistisk position og afviser dermed, at sige noget endegyldigt sandt om virkeligheden eller komme med konklusioner på, hvordan brugerne af BPA bør leve deres liv, eller hvordan praksis i forhold til timeudmålingen omkring BPA bør være, eller hvordan samfundet generelt bør indrettes i forhold til de handicapkompenserende ydelser, og stiller sig således i opposition til en mere realistisk eller positivistisk videnskabsteoretisk position. (Juul, S., 2018)

Specialet bygger ikke på en normativ forståelse for det gode liv eller den rette praksis, og vil således heller ikke afsløre forslag til ændring af nuværende praksis i en retning tilpasset sådanne normative forestillinger på samme vis, som ved anvendelsen af, for eksempel, et kritisk hermeneutisk udgangspunkt. (Juul, S., 2018) Omvendt anvendes fortolkningen som den primære

kilde til forståelse af de iagttagede empiriske elementer, hvilket hermeneutikken og socialkonstruktivismen har til fælles. På samme vis som ved en hermeneutisk tilgang har jeg vurderet, at det er relevant for forståelsen for det videnskabsteoretiske grundlag, at min egen forforståelse³³ gøres eksplicit, da en stor del af min interesse i feltet netop er bygget op omkring min egen erfaring med BPA.

Den overordnede socialkonstruktivistiske metateoretiske position har en klar betydning for, hvordan jeg i specialet betragter det sociale problem, som bliver min forskningsgenstand. Her tager jeg en klar position i retning af Spector og Kitsuses (1973) radikalt socialkonstruktivistiske teori om sociale problemers konstruktionsproces, hvor den generative mekanisme består i de sociale definitionsprocesser, hvor nogen påstår, at der er et problem og har held til at overbevise om, at der er tale om et problem der må handles på. Mit blik på det sociale problem som en del af en claimsmakingproces afholder mig fra at anskue samfundets rent objektive tilstande og disses påvirkning af forskningsgenstanden. (Ejrnæs, M. & Monrad, M., 2017).

Med udgangspunkt i mine egne erfaringer og betragtninger af praksis omkring BPA vil det være vanskeligt for mig at argumentere for en ren stringent socialkonstruktivistisk videnskabsfilosofisk tilgang, da det vil byde mig imod at betragte genstandsfeltet for specialet som et rent socialt konstrueret felt, uden eksistens i sig selv, udenfor min fortolkning af de italesatte problematikker.

³³ Se afsnit 2.4 for eksplicitering af min forforståelse

10. Teori

I specialet anvendes teori dels i forbindelse med systematisering og identifikation af de empiriske elementer som en del af analysestrategien³⁴ og dels i selve analysen for at skabe en teoretisk informeret forståelse af specialets overordnede problemstilling, som rækker udover en egentlig kategorisering af de empiriske fænomener.

Overordnet set trækker specialet på en governmentalityinspireret teoretisering (Dean, M., 2006; Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M., 2006). Med henblik på at opnå en nuanceret og fyldestgørende analyse af det opstillede problemfelt inddrages teoretiske elementer og begreber fra Michel Foucault (Villadsen, K., 2013; Mik-Meyer, N. & Villadsen, K., 2007 kap. 2), Nikolas Rose (Rose, N., 2003) og Michael Lipsky (Lipsky, M., 1980). Derudover inddrages teoretiske begreber fra institutionel teori (Pedersen, J. S., 2014; Mik-Meyer, N. & Villadsen, K., 2007 kap. 6).

Nedenstående er en kort redegørelse for de overordnede elementer i de anvendte teoretiske perspektiver, og skal således ikke betragtes som en fyldestgørende indførsel i nogle af de beskrevne teorier.

10.1 Governmentality og liberal styring

Governmentalityanalysen retter sig traditionelt mod analyser af den magtudøvelse der finder sted i moderne velfærdsstater og særligt mod analysen af relationen mellem borger og stat (Villadsen, K., 2006).

Michel Foucault introducerede governmentalitybegrebet i 1970'erne i forlængelse af de ellers fremherskende statsteorier, der anså magten og styringen i samfundet som udsprunget fra staten (Dean, M., 2006). Begrebet kan blandt andet anvendes ved analyse af de teknikker og procedurer, der anvendes i forbindelse med styringen af en befolkning, en gruppe, et individ og af en selv. Der er tale om et perspektiv, der anerkender, at staten ikke alene er ansvarlig for styringen, men at der derimod er forskellige autoriteter, der styrer i forskellige kontekster. (Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M., 2006). Fokus fjernes dermed fra statsapparatet og rettes mod det netværk af relationer hvorigennem styring finder sted (Dean, M., 2006). Perspektivet finder anvendelse i analysen af moderne liberale samfund, hvor blandt andet det sociale arbejde kan betragtes som en liberal styringspraksis, hvor individet dels betragtes som autonome, ansvarlige og med evne til

³⁴ Se yderligere i afsnit 11.

at træffe fornuftige valg og dels betragtes som individer, hvor disse kvaliteter ikke fuldt ud er realiserede (Villadsen, K., 2003).

Indenfor governmentalityperspektivet kan styring defineres ud fra begrebet conduct of conduct, som overordnet kan defineres på følgende vis:

Styring kan være en hvilken som helst form for kalkuleret og rationel aktivitet. Den udføres af en mangfoldighed af autoriteter og organer, benytter sig af en mangfoldighed af teknikker og vidensformer og søger at forme vores adfærd ved at operere gennem vores ønsker, interesser og overbevisninger. Styring udøves med henblik på specifikke, men skiftende mål og har relativt uforudsigelige konsekvenser, effekter og resultater.”

(Dean, M., 2006, s. 44)

Perspektivet fordrer i høj grad en besvarelse af spørgsmålene:

- Hvem eller hvad skal styres og hvem styrer?
- Hvorfor skal de styres? Hvilke logikker ligger bag styringen?
- Hvordan skal de styres? Med hvilke teknikker?
- Med hvilke mål for øje skal der styres?

(Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M., 2006)

Indenfor governmentality perspektivet er det, udover identifikation af de ovenstående punkter væsentligt at identificere styringens utopiske element. Her lægges der vægt på, at i det moderne liberale samfund, har styringen altid et andet formål end blot at udøve autoritet, og for at forstå styringen, må man derfor isolere styringens hensigter og utopiske mål. Herunder erkende, at styringen ikke blot er nødvendig, men også gennemførlig. (Dean, M., 2006, kap. 1)

I en videreudvikling af Foucaults governmentalityanalytik tillader en inddragelse af neo-liberale styringsrationaliteter at der anvendes mere generelle hypoteser om blandt andet styring og frihed, herunder styringen af selvet og formen på frihed (Dean, M., 2006, kap. 8). F. A. Hayek beskriver friheden som et artefakt, hvor friheden er et produkt af den civilisation, som individet er en del af, og hvor friheden kun bliver mulig i kraft af de restriktioner, normerne i civilisationen, opstiller for friheden (Dean, M., 2006, kap. 8). Her kan friheden forstås som en følge af, at individet

underkaster sig samfundets vedtagne adfærdsregler, og dermed opnår individet frihed, men en frihed der, ifølge Rose, får en ganske særlig form (Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M., 2006).

10.2 Institutionel teori

Institutionel teori beskrives ikke som sådan som en teori, men som en teoriretning, som bidrager med analytiske begreber til forståelsen af det der umiddelbart tages for givet i forbindelse med organisationers ageren. Begreber som *organisatorisk felt*, *legitimitet* og *isomorfi* er centrale i teoriretningen og anvendes analytisk i dette speciale til forståelse af genstandsfeltet (Pedersen, J. S., 2014).

Begrebet *organisatorisk felt* vil i specialet være anvendt ud fra DiMaggio og Powels begrebsliggørelse, og

"...består således af en forskelligartet samling af virksomheder og andre aktører, der arbejder med beslægtede aktiviteter, som tilsammen bidrager til realiseringen af det pågældende felts produkter og serviceydelser."

(Pedersen, J. S., 2014, s. 239)

Begrebet *legitimitet* handler om organisationens evne til at retfærdiggøre sin praksis eller sine handlinger og samtidig de påvirkninger der tvinger organisationer til at handle ens i mange situationer (Pedersen, J. S., 2014).

DiMaggio og Powel har indenfor den institutionelle teoriretning defineret hvorfor organisationer indfører nye praksisser i 3 forskellige former for isomorfi:

- Tvangsmæssig isomorfi som kendetegnes ved at en part påtvinges en bestemt form eller praksis af en anden part, som så vil være den der påtvinger en bestemt praksis.
- Mimetisk isomorfi som også kan defineres som kopiering. Denne type isomorfi opstår oftest ved stor usikkerhed, hvor organisationer, i stedet for at tage en chance vælger at kopiere en anden organisations praksis.
- Normativ isomorfi hvor professionaliseringen står centralt, og bygger på spredningen af koncepter og idéer for standardiserede praksisser imellem organisationer og således bidrager til ensartethed imellem forskellige organisationer.

(Pedersen, J. S., 2014)

Formålet med inddragelse af den institutionelle teoriretning i specialet er ikke at foretage en egentlig organisationsanalyse, men derimod at inddrage nogle enkelte begreber fra teoriretningen, som jeg vurderer, vil kunne bidrage konstruktivt i forståelsen af genstandsfeltet, blandt andet til forståelsen hvorfor, flere kommuner vælger at anvende observation i forbindelse med udredningen af brugeren af BPA's hjælpebehov.

10.3 Teoriernes samlede bidrag til forståelse af problemstillingen

I specialet anvendes governmentalityperspektivet i høj grad diagnostisk med henblik på at skabe en forståelse for styringen til brug i den videre analyse af formen på brugeren af BPA's frihed, og den bidrager på denne måde hovedsageligt til de forståelsesmæssige aspekter i forhold til selve styringen og formningen af brugeren af BPA's frihed. Med inddragelse af begreber som disciplinærmagt, liberalisme og frihed tillader perspektivet en analyse der rækker ud over statsteoriens og andre magtteoriers³⁵ anskuelser af styringen i det moderne samfund.

Elementerne fra den institutionelle teori supplerer governmentality analytikken i den forstand, at der her kan inddrages elementer til analyse af de organisatoriske aspekter af genstandsfeltet, og den betydning begreber som legitimitet og isomorfi har for praksis i det socialfaglige arbejde forbundet med timeudmålingen til BPA. Den institutionelle teori er beskrevet som velegnet til analyse af offentlige velfærdsinstitutioner, som kan forbindes med en svært målbar produktion af ydelser og kommer med begrebsmæssige bidrag til forståelse af, hvorfor ikke altid rationelle og virksomme metoder spredt sig imellem de forskellige organisationer. (Mik-Meyer, N. & Villadsen K., 2007, kap. 6)

10.4 Kritik

Overordnet set vil det samlede teoretiske grundlag kunne kritiseres for ikke i tilstrækkelig grad at forholde sig til individets subjektive livsverden og ej heller at forholde sig til individets psykologiske processer og disses betydning for det reaktionsmønster, der kan identificeres blandt brugerne af BPA. Derudover forholder de teoretiske perspektiver sig heller ikke til de nære relationer mellem

³⁵ Se f.eks. Christensen, S. & Jensen, P. D. (2005) for indføring i Robert A. Dahls magtdefinition, hvor magt betegnes som noget A kan have over B, hvor A samtidig kan få B til at gøre noget B ellers ikke ville have gjort. Derudover eksemplificerer Christensen og Jensen selv 4 forskellige magtdimensioner: Direkte, indirekte, bevidsthedskontrollerende og institutionel magt.

for eksempel bruger af BPA og frontmedarbejder, og den direkte interaktion som finder sted i forbindelse med at borgerens hjælpebehov skal belyses.

Governmentalityperspektivet er kritiseret for at være passiverende, da der indenfor perspektivet ikke bekendes til et bestemt normativt udgangspunkt for det "gode sociale arbejde", som vil kunne fremanalysere kriterier for, hvordan praksis burde være (Villadsen, K., 2006). Til gengæld vil et sådant normativt udgangspunkt ikke have samme evne til at anspore til kritisk refleksion over hvordan styringen finder sted i praksis (Mik-Meyer, N. & Villadsen, K., 2007, kap. 8.).

Den institutionelle teoriretning er blandt andet kritiseret for at være for opsat på at fremanalysere lighederne mellem organisationer, så man går glip af forskellene mellem disse, herunder at der ikke er fokus på, hvorvidt der er nogle kommuner, der ikke anvender længerevarende observationer i forbindelse med udredningen af borgerens hjælpebehov og hvorfor disse kommuner ikke følger trop med øvrige kommuners praksis. (Mik-Meyer, N. & Villadsen, K., 2007, kap. 8)

11. Analysestrategi

Med henblik på at gøre de forskellige trin der er foretaget i forbindelse med gennemførelsen af analysen så eksplicite som muligt vil jeg her beskrive, hvilke analysestrategiske overvejelser jeg har haft i forbindelse med gennemførelsen af undersøgelsen.

Overordnet set bygger analysen i specialet på en governmentalityorienteret analysestrategi, hvor det primære formål er at skabe forståelse for genstandsfeltet for analysen ved at fremanalysere de aspekter i styringen, som viser sig i den anvendte empiri (som beskrevet i afsnit 8). Der vil her være fokus på det, der kan identificeres som styringens hvem, hvad, hvorfor, hvordan og med hvilket mål der styres (Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M., 2006). Analysens udgangspunkt vil således være en kodning af det empiriske materiale ud fra en teoretisk defineret forståelsesramme. Forud for analysen er de anvendte dokumenter gennemlæst og udskrevet eller kopieret. Kodningen er foretaget ved markering af de steder i teksterne, som har kunnet identificeres indenfor de enkelte punkter for styring. Samtidig med markeringen i de udskrevne/kopierede tekster er de uddrag af teksterne der påviser styringen, borgerens frihed eller det sociale arbejde indskrevet i et skema med henblik på at danne overblik til brug ved selve analysen. Det er ikke alle uddragene fra dokumenterne, der er anvendt i analysen, men derimod er der udvalgt et repræsentativt udsnit, i det omfang det har givet mening for formidlingen.

Efter at have fremanalyseret og begrebsliggjort den styring, der finder sted, vil jeg anvende denne del af analysen til både empirisk og teoretisk at forsøge at opnå en forståelse for, hvordan denne styring kan forme brugeren af BPA's frihed.

Afslutningsvis vil jeg diskutere, hvordan styringen og formen på brugeren af BPA's frihed kan påvirke det socialfaglige arbejde, der udføres af de frontmedarbejdere i de offentlige forvaltninger, som arbejder med BPA.

12. Analyse af styringen

Kan kommunernes anvendelse af observation som metode overhovedet betragtes som en måde, hvorpå brugerne af BPA styres? Og hvem er det egentlig der styrer hvad? Og hvorfor anvendes observationerne overhovedet? Og hvad består de af? Og er der et overordnet mål med observationerne, og er dette mål entydigt eller kan det betragtes på flere forskellige måder? Jeg vil med nedenstående afsnit forsøge at skabe et overblik over disse spørgsmål og på denne måde forsøge at danne en forståelse for den styring og magtudøvelse der finder sted, når der fra den kommunale forvaltnings side anvendes længerevarende observationer i forbindelse med udredningen af brugerens af BPA's hjælpebehov. Nedenstående analyse skal betragtes som grundlæggende i forhold til forståelsen af problemformulerings 2. led, som efterfølgende vil blive besvaret i afsnit 13.

12.1 Hvem styrer hvad?

Det lette svar på ovenstående spørgsmål, *hvem styrer hvad*, vil være, at brugerne af BPA er underlagt en central styring fra kommunernes side, hvor kommunernes praksis i høj grad er medvirkende til at styre brugerne af BPA. Der findes dog også i nogen grad empirisk belæg for, at denne påstand er italesat, som f.eks. i en artikel i Muskelsvindfondens medlemsblad, Muskelkraft, hvoraf det fremgår:

"Flere og flere personer med handicap oplever at blive overvåget i deres hjem af kommunens medarbejdere. Mistroen lyser ud af kommunerne i en grad, som næppe nogen borger uden et handicap udsættes for."

(Lenger, J., 2019, s. 25)

Dette citat kan tolkes, som at kommunens medarbejdere varetager en overvågning på baggrund af en forventning om, at brugeren af BPA ikke sandfærdigt har oplyst om sit hjælpebehov, hvorfor kommunen har været nødsaget til at foretage observation i borgerens hjem, hvilket får kommunen til at fremstå som den styrende part.

Og:

"Det er langt mere grænseoverskridende, når kommunale sagsbehandlere kræver at observere selv de mest intime situationer"

(Schelde, J. W., 2019a, s. 17)

Med citatet kan der tolkes en praksis, hvor det igen er kommunen der bliver den styrende part, idet *”sagsbehandlere kræver at observere”* kan tolkes som at brugeren af BPA reelt ikke har et valg i forhold til, hvorvidt vedkommende ønsker at denne observation gennemføres.

Yderligere findes der en italesættelse af, at det ikke udelukkende er brugerne af BPA, der skal observeres, men at der også sker observation af brugerens hjælpere og også, i nogle tilfælde, af ægtefæller eller andre, der er en del af husstanden eller kommer på besøg i forbindelse med observationerne:

”Det var nemlig ikke kun B. (brugeren af BPA, red.) de kommunale sagsbehandlere kontrollerede ved deres besøg. I rapporten, der kom ud af deres iagttagelser, er også nævnt, hvad B’s mand gør, og hvad hendes hjælpere laver.”

(Schelde, J. W., 2019a, s. 21)

Hermed begrænses de der styres ikke til brugeren af BPA, men udvides til også at omfatte hjælpere og pårørende til brugeren af BPA.

Denne praksis hvor også ægtefæller eller andre i husstanden ligeledes observeres kan hænge sammen med Ankestyrelsens principafgørelse 3-19 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2019), hvoraf det fremgår, at compensationen i forbindelse med udmåling af hjælp til praktiske opgaver i hjemmet skal udmåles på baggrund af en vurdering af, hvorvidt andre medlemmer af en husstand kan varetage en forholdsmæssig del af de praktiske opgaver i hjemmet. Hermed kan det tolkes, at Ankestyrelsen bliver inddraget som en del af de styrende i forhold til, hvad der skal lægges til grund ved kommunernes vurdering af omfanget af hjælp.

Det at Ankestyrelsen har en styrende funktion kommer også til udtryk ved et interview med chefkonsulent ved KL til Muskelsvindfondens medlemsblad, hvor det udtrykkes:

”Men det er Ankestyrelsens praksis, der har sat gang i det... Ankestyrelsen hjemviser sagerne til kommunen og stiller krav om mere dokumentation, fordi styrelsen mener, at sagerne ikke er tilstrækkeligt belyst. Det presser kommunerne rigtig meget. Og for at være på den sikre side tager kommunerne ud til borgerne for at observere og vurdere deres behov.”

(Shelde, J. W., 2019b, s. 34)

Her fremstilles Ankestyrelsen som den instans, som skaber et behov hos kommunerne for at foretage observationer i forbindelse med kortlægningen af borgernes behov for hjælp, så på sin vis, kan Ankestyrelsen i den forbindelse betragtes som den styrende, og kommunen bliver til gengæld til den styrede, som er nødsaget til at anvende en praksis, hvor der foretages observationer af borgernes hverdag.

Som beskrevet i afsnit 4.2, så kan BPA'en være vanskelig at forene med den socialdemokratiske velfærdsmodel, hvilket også udtrykkes empirisk:

”Skiftende socialministre har gennem de seneste år rost hjælpeordningen som noget helt unikt, der skal bevares. Jeg er egentlig ikke i tvivl om, at de mener det... Men omvendt er jeg heller ikke i tvivl om, at den socialdemokratiske vanetænkning fortsat ligger lige under overfladen... nævnte hun pludselig på et møde i Folketingets Socialudvalg, uden at have drøftet det med nogen handicaporganisation, at kommunerne skal kunne overtage hjælpeordningerne.”

(Lenger, J., s.d.)

Ovenstående kan tolkes som et udtryk for en frygt for at de socialdemokratiske idealer omkring statens omfordeling af ressourcer og administration af de handicapkompenserende indsatser, har en betydning for, hvorvidt praksis i forbindelse med BPA'en ændrer sig fra at have været forbundet med de mere liberale værdier om den personlig frihed og individets ret til selvbestemmelse til at blive mere statsstyret.

Indenfor governmentalityperspektivet vil ovenstående ikke være at betragte, som at staten har en styrende effekt i sig selv, og ej heller at de socialdemokratiske værdier om realiseringen af social retfærdighed, lighed og borgerrettigheder direkte er det, der skaber styringen, men det vil derimod kunne betragtes, som at staten, gennem de danske rodfæstede normer for, hvordan samfundet bedst indrettes med en lige omfordeling af de økonomiske midler til handicapkompenserende indsatser, kan have en påvirkning på den nære praksis, der udføres ude i kommunerne. (Dean, M., 2006).

Dette kommer blandt andet til udtryk, når en dansk kommune udarbejder analyse af BPA-ordningen med henblik på at finde forslag til, hvordan man undgår, at BPA'en udvikler sig fordyrende (Analyse af BPA-ordningen i en større dansk kommune, 22. maj 2018, s. 1).

BPA er en *borgerstyret* handicapkompenserende ydelse, hvor en af kriterierne for at være berettiget til ydelsen er, at brugeren er i stand til at varetage en funktion som arbejdsleder for sine hjælpere. Brugeren af BPA vil derfor, hvis lovgivningens ordlyd er overholdt, være at betragte som et rationelt tænkende væsen indeholdende en vis grad af personlig frihed, hvorfor brugeren af BPA i et governmentality perspektiv vil være modtagelig for en vis grad af styring. Dermed ikke sagt, at brugeren af BPA ikke vil gøre oprør mod denne styring og sætte sig den imod:

”Når alt kommer til alt, så er der heller ikke nu andre end brugerne selv til at forsvare den (BPA'en, red.). Risikoen ved at overlade initiativet til politikere og embedsmænd er ikke, at de afskaffer hjælpeordningen, men at den berøves sin sjæl.”

(Lenger, J., s.d.)

12.2 På baggrund af hvilke logikker skal der styres?

Spørgsmålet om, hvorfor der skal styres eller på baggrund af hvilke logikker der styres, indeholder for mig at se to forskellige spor:

1. Hvad skal observationerne af brugerne af BPA anvendes til?
2. Hvorfor finder den kommunale forvaltning det nødvendigt at foretage observationer i forbindelse med timeudmålingen til BPA?

Børne- og Socialministerien skriver i sit svar på spørgsmål 254:

”Det er en forudsætning for at få den rette hjælp, at borgerens behov er fyldestgørende udredt, og det er kommunernes ansvar at sørge for dette og foretage en konkret, individuel og helhedsorienteret behovsvurdering med udgangspunkt i, hvad den enkelte borger selv kan klare.”

(Folketinget, 2019a)

Dette kan tolkes som et udtryk for, at observationerne skal foretages med henblik på at sikre, at brugerne af BPA's behov er fyldestgørende beskrevet, så vedkommende kan få den rette hjælp.

Dermed får observationen et positivt element. Derudover lægges ansvaret for oplysningen af borgerens behov for hjælp over til kommunen, hvilket er helt i tråd med Retssikkerhedslovens § 10 (Social- og Indenrigsministeriet, 2019b).

Dette positive element i observationerne er til gengæld vanskeligt at spore hos Muskelsvindfondens medlemmer:

Men konsulentten kommer ikke for at se, om du har behov for mere hjælp, tværtimod – mistillid lyser ud af spørgsmålene. Får du virkelig børstet tænder i fire minutter to gange i døgnet? Kan det være rigtigt, at du ikke kan tage kød ud af fryseren selv? Og tager det virkelig tretten minutter for dig at blive tørret efter et bad? Mistilliden er ikke til at tage fejl af"

(Muskelkraft, 2020, s. 11)

Her får observationerne karakter af kontrol, hvor det fremstilles på en måde, hvor repræsentanterne for kommunen kommer hjem til brugerne af BPA for at overvåge og kontrollere, at det virkelig er sandt, når brugeren af BPA tidligere har oplyst om, hvad vedkommende har brug for hjælp til, og hvor lang tid de enkelte opgaver tager.

Brugerne af BPA italesætter i sammenhæng med dette også et ønske om, at kommunerne, i stedet for at finde behov for at sende repræsentanter ud og foretage længerevarende observation, i stedet ville have tillid til brugerne af BPA, når de mundtligt gennemgår deres behov for hjælp:

"...når kommunen vil vide alt om dem og sender medarbejdere ud i deres hjem for at overvåge og observere deres behov for hjælp. Det er ikke nok, at borgeren beskriver sit behov. Kommunen vil selv se det"

(Pedersen, S. S., 2019, s. 11)

Udover at observationen kan danne grundlag for timeudmålingen til BPA, så er der også eksempler på, at observationen italesættes som en kontrol af brugeren af BPA's evner som arbejdsleder. Her har et observationsforløb hos en bruger af BPA skabt usikkerhed hos brugeren, for hvad nu hvis sagsbehandleren på baggrund af observationerne vurderer, at brugeren ikke længere er i stand til at varetage funktionen som arbejdsleder? *"...hvis sagsbehandleren ikke mener, at hun kan være arbejdsleder, kan hun ikke længere beholde sin nuværende hjælpeordning."* (Schelde, J. W., 2019a,

s. 19). Da varetagelse af arbejdslederfunktionen er et ufravigeligt krav i forbindelse med BPA, så vil en vurdering af, at brugeren ikke længere er i stand til at varetage funktionen som arbejdsleder have den konsekvens, at brugeren ikke længere er berettiget til at modtage den hjælp, vedkommende har brug for i form af BPA, men brugeren må i stedet have hjælp efter andre handicapkompenserende ordninger som for eksempel hjemmehjælp og ledsageordning, som ikke på samme vis fordrer varetagelsen af en arbejdslederfunktion.

Hvad enten observationen udføres med henblik på at foretage en udmåling af hjælpen eller som en del af udredningen af borgerens evner som arbejdsleder, så skal resultaterne af observationerne, angiveligt, i begge tilfælde anvendes til at fastlægge, hvilken og hvor meget hjælp borgeren er berettiget til. Som en kommune oplyser efter at have modtaget en rapport fra et konsulentfirma der har været ude at foretage observation: *"...næste skridt er at lave en udmåling."* (Referat fra ERFA-møde, 2. oktober 2019, s. 1)

Fra kommunernes side kan der identificeres eksempler på, at observationer hos brugere af BPA har vist, at brugeren har kunnet mere end man troede (Referat fra ERFA-møde, 2. oktober 2019, s. 1). I tråd med observationer af denne art, viser det empiriske materiale også, hvorfor nogle kommuner finder det nødvendigt at anvende observation:

"X-kommune har erfaring med direkte observation af, hvor lang tid tingene tager i forbindelse med sager, hvor der har været større uoverensstemmelse mellem hvor lang tid borgeren mener de enkelte opgaver tager, og hvor lang tid visitator vurderer, det må tage."

(Referat ERFA-møde, 21. marts 2019)

Her udtrykkes der også en forventning om divergens mellem borgerens egne oplysninger og kommunens forventninger til, hvor lang tid de forskellige opgaver tager, hvor kommunen så finder det nødvendigt med en observation med henblik på dokumentation for tingenes rette tilstand. Der foreligger desværre ikke svar på observationens resultat, så det er ikke muligt at udrede, hvorvidt visitatorens vurdering af hvor lang tid det *burde* tage stemte overens med det mulige i den konkrete sag.

Yderligere beskrives der et behov for observation i de tilfælde, hvor der kan være mulighed for, at der i BPA-ordningen er opstået nogle uhensigtsmæssige rutiner, som vil kunne afhjælpes på bedre

vis (Referat ERFA-møde, 8. marts 2012). Det interessante ved denne betragtning er dels at observationen også kan bruges til at bryde med uhensigtsmæssige rutiner, og dels er det også meget interessant, at ytringen er sket helt tilbage i 2012, hvilket viser, at tankegangen om foretagelsen af observationer i brugerne af BPA's hjem ikke er ny fra kommunal side, men at den først er problematiseret fra brugernes side indenfor de seneste år, blandt med støtte fra interesseorganisationer som Muskelsvindfonden.

Ankestyrelsen viser i deres publikation "Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance" (Ankestyrelsen, 2019), at idéen med observation i hjemmet ikke er fremmede for dem, da de anbefaler kommunerne, at kommunerne i deres afgørelser henviser "*...til de konkrete forhold, der kan forklare, hvordan udmålingen af hjælpen kan kompensere for borgerens behov for hjælp.*" (Ankestyrelsen, 2019, s. 88) Og i den forbindelse indhenter "*...de nødvendige oplysninger, fx fra observationer i hjemmet eller fra fagpersoner, der kan understøtte vurderingen af borgerens behov for hjælp.*" (Ankestyrelsen, 2019, s. 89)

Styringsmæssigt giver ovenstående ikke et svar på, hvorfor kommunerne dermed mener, at det er nødvendigt at anvende længerevarende observationer af brugeren af BPA's hverdag, men hvis Ankestyrelsens anbefaling til kommunerne betragtes i sammenhæng med udtalelse fra chefkonsulent fra KL der udtrykker at "*...kommunerne har svært ved at rekruttere tilstrækkeligt med kvalificeret personale, der kender til det komplekse område, som BPA er.*" (Schelde, J. W., 2019b, s. 35), så får svaret på spørgsmålet om hvorfor der styres karakter af noget der kan tolkes som kommunernes forsøg på at opnå legitimitet (Pedersen, J. S., 2014) ved efterlevelse af Ankestyrelsens anbefalinger. Men da frontmedarbejderne ikke besidder de nødvendige kvalifikationer til i tilstrækkelig grad at oplyse brugeren af BPA's sag på baggrund af samtaler med brugeren, findes det i stedet nødvendigt at sende repræsentanter ud for at foretage observationer.

12.3 Hvilke teknikker anvendes til styringen?

Det fremgår af Børne- og socialministeriets svar på spørgsmål 254, at:

"Det er op til kommunerne selv at bestemme, hvordan udredningen af borgerens hjælpebehov skal foretages, men det følger af god forvaltningsskik, at kommunale medarbejdere skal optræde høfligt og respektfuldt over for borgeren og udvise den fornødne diskretion."

Kommunerne anvender forskellige metoder i forbindelse med observationerne, og fælles for dem alle er, at de af brugerne af BPA ikke italesættes som respektfulde og ej heller, ifølge brugerne af BPA, opfylder kriteriet om udvisning af diskretion. Ved nedenstående eksempel italesættes metoden af en bruger af BPA:

”De 2 gange 13 timers observation var en lang oplevelse af afmagt og formynderi, at vores privatliv blev krænket, og at hjemmet blev ophævet. Jeg vidste ikke hvad jeg skulle gøre af mig selv... denne praksis med kortlægning af alle aktiviteter i husstanden gennem mange timer eller endda flere døgn.. Den blev udført med en grundighed, som skulle der opklares en forbrydelse.”

(Petersen, A., 2020)

Udover at beskrive den følelse brugeren af BPA har haft i forbindelse med observationen, så beskrives også en del af det metoden konkret indeholder – observation i 2 gange 13 timer. Derudover fremgår det af citatet, at metoden indeholder en kortlægning af alle aktiviteter i husstanden, og at observationen blev gennemført med grundighed.

Fra kommunal side tilkendegives det, at praksis også kan bestå i, at *”Man har sendt visitator ud med stopur, som har lavet beskrivelser...”* (Referat fra ERFA-møde, 3. oktober 2019, s. 1). I dette tilfælde er der tale om at af kommunens egne ansatte, en visitator, der typisk varetager myndighedsopgaver indenfor blandt andet personlig- og praktisk hjælp i henhold til Servicelovens § 83 er ude og foretage observationen. Visitatoren har angiveligt haft et stopur med ude hos borgeren med henblik på at tage tid på, hvor lang tid de enkelte plejeopgaver tager hos den konkrete borger.

Andre kommuner bekræfter en praksis, hvor eksterne firmaer varetager observationerne og kommer derudover med en pris på, hvad dette koster for kommunen:

”Der efterspørges, om man har fået materiale tilbage fra X-firma? X-kommune beretter at have fået gode observationer og beskrivelser på 24 timer... Det oplyses, at X-firma tager 13.000 kr. for et døgn observation.”

(Referat ERFA-møde, 3. oktober 2019, s. 1)

Brugerne af BPA, har, via Muskelsvindfonden, undret sig over, hvor kommunerne får idéerne fra:

”Det breder sig, og det virker unægtelig, som om nogle kommuner simpelthen udveksler idéer til nye påfund.”

(Lenger, J., 2019, s. 25)

Ved anvendelsen af blandt andet ERFA-netværk har kommunerne lige præcis mulighed for at udveksle, hvis ikke idéer, så i hvert fald erfaringer om deres praksis i forbindelse med vurderingen af støttebehovet i forbindelse med BPA, hvor der på et ERFA-møde for eksempel kan rejses spørgsmål som:

”Er der nogen der har erfaring med brug af observationsforløb over 24 timer eller længere? Brug af udbydere? Forløb efterfølgende?”

(Referat ERFA-møde, 3. oktober 2019, s. 1)

Set i et institutionelt perspektiv vil ovenstående kunne være et eksempel på det der betegnes som mimetisk isomorfi (Pedersen, J. S., 2014), hvor kommunerne kopierer hinandens praksis, så det for brugerne af BPA på tværs af kommuner virker som om kommunerne mødes og udveksler idéer til, hvordan de kan indhente de oplysninger, som de har brug for i forbindelse med vurderingen af brugeren af BPA's hjælpebehov. Dette får nemlig det resultat, at kommunernes praksis på området kommer til at ligne hinanden til forveksling og med enkelte variationer.

12.4 Hvilke mål søges opnået med styringen?

Målet med styringen indenfor et governmentality perspektiv vil overordnet set kunne betragtes som værende at producere bestemte ønskede resultater samt at undgå uønskede hændelser (Rose, N., 2003).

De italesatte mål med praksis i forbindelse med vurderingen af brugerne af BPA's hjælpebehov spænder fra mål om økonomiske besparelser (Analyse af BPA-ordningen i en større dansk kommune, 22. maj 2018; Skeem, M., 2019; Schelde, J. W., 2019a) til ideologiske bestræbelser på udligning i forhold til andre kompenserende ydelser (Lenger, J., s.d.). Det er uvist, om hvorvidt et mål omkring økonomiske besparelser nogensinde har været opnået ved anvendelse af observation

som metode ved vurderingen af brugeren af BPA's hjælpebehov, hvorfor det er vanskeligt at uddrage økonomiske besparelse på kommunernes budgetter alene som målet med styringen. Indenfor governmentalityperspektivet er det væsentligt at uddrage styringens utopiske element, hvor styringen grundlæggende bygger på antagelser om en bedre verden med styringen som det middel, der skal føre os imod en bedre eksistens (Dean, M., 2006).

Den "bedre eksistens" er for brugerne af BPA vanskelig at få øje på i deres italesættelse af den frygt de har for indskrænkning af deres frihed og mulighed for et aktivt og selvstændigt liv som konsekvens af den overvågning de føler sig udsatte for. Her er det udelukkende målet om kommunale besparelser der fylder noget. Ej heller kommunale forsikringer om, at observationsforløbet er med henblik på at hjælpe brugeren bedst mulig, kan lede brugerne af BPA til en forventning om en "bedre eksistens" efter den kommunale observationsperiode.

Ifølge Foucault handler den moderne magtudøvelse i høj grad om at flytte individet mod en specifik norm eller standard for normalitet (Mik-Meyer, N. & Villadsen, K., 2007, kap 2). Som beskrevet i afsnit 2.2 er udgifterne forbundet med BPA typisk højere end ved andre handicapkompenserende ydelser, og serviceniveauet er generelt højere. Dette kan føre til en skævvridning af de handicapkompenserende ydelser således, at det kan antages, at de borgere der er berettigede til BPA modtager ydelser efter et højere serviceniveau, end de borgere som har tilsvarende fysiske funktionsnedsættelser men i tilgift til dette også har kognitive udfordringer som gør, at de ikke er i stand til at varetage en arbejdslederfunktion og dermed ikke er berettiget til BPA-ordning. Dette er i modstrid med ligebehandlingsprincippet, og kan skabe ulighed mellem de forskellige grupper af borgere med funktionsnedsættelser, hvilket igen vil være i modstrid med grundtanken i den socialdemokratiske velfærdsmodel, som beskrevet i afsnit 4.2. Ankestyrelsen (2019) har anbefalet kommunerne at argumentere for og være opmærksomme på at forklare, hvordan kommunerne er kommet frem til tidsudmåling i BPA-ordningen. I den forbindelse kan kommunerne vælge at anvende observationer. I den forbindelse kan observationerne være medvirkende til at legitimere den fortsatte eksistens af BPA-ordningen, da det på denne måde bliver gennemskueligt hvad det præcis er brugerne af BPA får hjælp til, hvornår og hvorfor. Styringen vil her resultere i, at brugerne af BPA må underlægge sig den styring der er forbundet med at få observeret deres hverdag igennem en længerevarende periode, men der vil trods alt

fortsat være en velvilje i forhold til hele konceptet omkring BPA'en til de brugere, som i høj grad har brug for indsatsen for at få deres hverdag til at fungere med job, studie, familie og fritidsliv.

12.5 Opsamling

Som de ovenstående afsnit viser, så er der ikke et entydigt svar på, hvem der styrer hvad, hvorfor der styres, hvordan der styres og med hvilke mål for øje der anvendes observation af borgerne. Til gengæld kan styringens elementer ses fra flere forskellige vinkler. Brugere af BPA kan betragtes som de styrede. De kommunale forvaltninger kan både betragtes som de styrende og de styrede, herunder både styrede af Ankestyrelsens praksis og af et samtidigt politisk pres, der fordrer besparelser på budgetterne og dermed en reduktion i serviceniveauet på BPA'en, som kun kan opnås ved, at der foretages en meget tilbunds gående og minutiøs gennemgang af brugernes behov for hjælp, i håbet om, at der ved gennemgang af sagen findes et grundlag for at kunne argumentere for at skære i den eksisterende bevilling.

Der er heller ikke et entydigt svar på, hvad observationerne skal bruges til og hvorfor kommunerne anvender dem. Det positive element i observationerne kan ses som at være, at kommunerne på et oplyst grundlag vil kunne træffe afgørelse om lige præcis den hjælp, som brugeren af BPA har brug for, og dermed sikre, at brugeren får den hjælp vedkommende har brug for og er berettiget til. Dette betragtes dog ikke som positivt af brugere af BPA, som italesætter et ønske om, at kommunen i stedet for at finde det nødvendigt med observation blot ville stole på det brugere fortæller om deres behov for hjælp i dagligdagen. Derudover findes der grundlag for, at observationerne også kan være medvirkende til at få identificeret rutiner, der af frontmedarbejderne vurderes som u hensigtsmæssige, hvor der således vil kunne sættes ind med de professionelles vurdering af mere hensigtsmæssige rutiner og eventuelt også tidsbesparende arbejdsgange.

Den praksis, hvor overvågning, kontrol eller observationerne anvendes, er på baggrund af empirien ikke noget nyt fænomen, da der findes empirisk belæg for, at observation har været anvendt som metode i udredningen af støttebehovet hos brugere af BPA siden 2012, så behovet, fra kommunernes side for at anvende disse observationer, har således været til stede flere år før metoden problematiseres af brugere.

I det omfang hvor styring defineres som conduct of conduct, hvor styringen kan være:

- En hvilken som helst kalkuleret og rationel aktivitet
- Udført af en mangfoldighed af autoriteter og organer
- Med brug af en mangfoldighed af teknikker og vidensformer der søger at forme adfærden hos dem der søges styret
- Udøvet med henblik på specifikke men skiftende mål
- En praksis med relativt uforudsigelige konsekvenser, effekter og resultater (Dean, M. 2006, s. 44)

så vil man kunne uddrage af ovenstående analyse, at der ved anvendelsen af overvågning, kontrol eller observation i længerevarende periode hos brugere af BPA er tale om en form for styring.

Det vil også kunne udledes, at der er tale om en form for magt som kan defineres som disciplinærmagt som formuleret hos Foucault (Villadsen, K., 2006) i det omfang

Det fremgår af referaterne fra ERFA-møderne på BPA-området, at kommunerne udveksler erfaringer i forhold til den praksis der anvendes, og også i forhold til observationer til brug ved vurderingen af brugeren af BPA's hjælpebehov. Der kan identificeres en form for mimetisk isomorfi, der får den betydning, at kommunerne anvender nogle af de samme styringsmæssige strategier.

Ved Ankestyrelsens anbefalinger til kommunerne (Ankestyrelsen, 2019) kan der tillige spores en grad af tvangsmæssig isomorfi. Ankestyrelsen beder ikke direkte kommunerne om at anvende længerevarende observationer ved udredningen, men de anbefaler kommunerne at være grundigere i deres belysning af de faktiske omstændigheder omkring timeudmålingen. For at kommunerne kan fremstå legitime må de efter bedste evne efterleve Ankestyrelsens anbefalinger, og da der samtidig findes en italesættelse af, at frontmedarbejdernes kompetencer i forhold til BPA i visse tilfælde ikke er tilstrækkelige, så bliver det nødvendigt for kommunerne at anvende observation til belysning af sagen.

Det er vanskeligt at uddrage det endelige og utopiske mål med at foretage en styring i forbindelse med BPA. Mit forsøg på at fremkomme med et mål, som ikke alene er relateret til styring af kommunernes økonomiske budget, er at sikre en fortsat legitimitet for bevarelsen af BPA'en.

13. Brugeren af BPA's frihed

Hensigten med kompensationsprincippet i den danske sociallovgivning er, at borgere med funktionsnedsættelse i så vidt et omfang det er muligt, skal kompenseres for deres funktionsnedsættelse, så de kan leve et liv på lige fod med borgere uden funktionsnedsættelser. Her er BPA-ordningen den billet til compensation, som i udstrakt grad gør det muligt for de brugere, der er berettigede til ordningen, at leve et aktivt og selvstændigt liv efter egne ønsker, da de selv har mulighed for at tilrettelægge hjælpen i dagligdagen på baggrund af den udmåling af hjælp, kommunen finder brugeren af BPA berettiget til og med de hjælpere, som brugeren måtte ønske at ansætte.

Brugerne af BPA italesætter i stor stil den praksis, hvor overvågning, kontrol eller observation lægges til grund ved timeudmålingen som et indgreb i deres frihed:

"Ofte betyder det i praksis, at man går fra en situation med lige muligheder og en aktiv tilværelse til en situation, hvor muligheden for spontanitet og frihed i hverdagen begrænses markant".

(Petersen, A., 2020)

Det er dog væsentligt her at bemærke, at begrænsningen af friheden ikke kommer som en direkte konsekvens af observationen, men derimod vil friheden først være begrænset, hvis observationen resulterer i reduktion i timeudmålingen eller ophør af en BPA-ordning, hvilket der ikke er empirisk belæg for at antage er det, der typisk sker i forbindelse med praksis, hvor observationer lægges til grund ved vurderingen af brugeren af BPA's hjælpebehov. Dertil kommer også, at reduktionen i brugeren af BPA's frihed udelukkende vil ske i forhold til det hidtidige niveau. Brugeren vil fortsat have en frihed svarende til den frihed andre borgere med funktionsnedsættelse som modtager hjælp på et tilsvarende reduceret niveau, herunder borgere med funktionsnedsættelse som grundet kognitive vanskeligheder ikke er berettiget til BPA, da de ikke vil kunne varetage funktionen som arbejdsleder.

Når det indenfor et liberalt frihedsperspektiv beskrives, at *"friheden er et produkt af civilisationen"* (Dean, M., 2006, s. 249) kan brugerne af BPA's frihed dermed betegnes som et produkt af det samfund de lever i. Så på trods af, at der i det danske samfund eksisterer et kompensationsprincip i forhold til borgere med funktionsnedsættelser, så er der fortsat tale om et samfund som i høj grad bygger på socialdemokratiske værdier som omfordeling af ressourcer, lighed og med stor

vægt på offentlig service og statens evne til at skabe rammerne om det gode liv. Det giver BPA'en svære kår, da der er tale om en ydelse, som i højere grad bygger på mere liberale værdier som den personlige frihed og markedselementer. For bevarelse af BPA'en som en borgerstyret indsats må den derfor i højere grad gøres legitim ved, at der stilles højere krav til dokumentation for brugeren af BPA's behov for hjælp. Så for at sikre at der fortsat vil eksistere en BPA-ordning i en dansk kontekst, så må brugeren af BPA's frihed formes på en måde, hvor brugeren af BPA underkaster sig samfundets eller frihedens disciplinering og adfærdsregler i form af at indgå i observation for dokumentation af hjælpebehovet med henblik på, at der fortsat skabes legitimitet for BPA-ordningen.

Hvis kompensationen til brugerne af BPA flytter sig og sker i sammenligning med andre borgere med funktionsnedsættelser, som modtager en anden ydelse (for eksempel hjemmehjælp, ledsageordning eller bolig i botilbud eller på plejecenter), som der kan være en risiko for, hvis timeudmålingen sker på baggrund af observationer fra en visitator, som har et andet fokus, end formålet med BPA, så kan det betragtes, som at der sker en forskydning af kompensationsprincippet, som egentlig skulle sikre brugerne af BPA en kompensation i sammenligningen med borgere uden funktionsnedsættelse. I stedet skaber kompensation svarende til kvalitetsstandarder for andre handicapkompenserende ydelser en reduktion i brugerne af BPA's frihed, i det omfang at frihed sidestilles med lighed. Brugerne af BPA's frihed formes dermed til en ligestilling med andre borgere med funktionsnedsættelser, som ikke er brugere af BPA-ordningen. Der foreligger dog ankepraksis som taler imod en sådan fortolkning af kompensationsprincippet, men hvis man skal følge velfærdsmodellens socialdemokratiske aner, så vil en omfordeling af de handicapkompenserende ydelser i retning mod en højere grad af ligebehandling være lige for.

Brugerne af BPA har en vis grad af handlingskapacitet hvis kommunen i forbindelse med vurderingen af brugerens hjælperbehov foreslår at brugeren observeres igennem en længere periode. Brugeren kan vælge at afslå at deltage. Ankestyrelsen har i deres nyhedsbrev fra december 2018 (Ankestyrelsen, 2018) udpenslet reglerne i forhold til borgernes pligt til at medvirke en sags oplysning. Heraf fremgår det blandt andet, at en kommune ikke kan stoppe eller reducere en borgers hjælp alene med den begrundelse, at vedkommende har afslået at komme med oplysninger, medvirke ved undersøgelse eller give samtykke. Kommunen kan således ikke

med en suveræn magt (Villadsen, K., 2006) tvinge sig adgang til brugeren af BPA's hjem og gennemføre observationen imod brugerens vilje. Friheden får i den forbindelse en form af "frihed fra tvang" og bliver dermed negativt ladet (Dean, M., 2006, kap. 8). På trods af Ankestyrelsens udmelding, er det dog forbundet med usikkerhed for brugerne af BPA at undlade at deltage i den foreslåede observation af frygt for, hvilke konsekvenser det vil kunne have for deres bevilling. For Ankestyrelsens udmelding garanterer på ingen vis brugerne af BPA, at deres afvisning af forslaget om observation ikke vil få konsekvenser for brugernes bevillinger. Ankestyrelsen gør det bare klart, at brugerne gerne må afvise observation i hjemmet (Ankestyrelsen, 2018)

13.1 Opsamling

Brugerne af BPA's italesættelse af begrænsningerne af deres frihed som en følge af den kommunale praksis hvor overvågning, kontrol eller observation danner grundlag for udmålingen af hjælpen er ikke til at tage fejl af. Rent empirisk kan det dog ikke fastslås, at der er en reel sammenhæng mellem den kommunale praksis og formen på brugerne af BPA's frihed i en grad, som det italesættes af brugerne af BPA.

Dog vil det kunne antages, at brugerne af BPA's handlingskapacitet der sætter dem i stand til at afvise den kommunale observation vil kunne forme brugeren af BPA's frihed på en måde, så friheden i stedet for at være positiv ladet for et negativt ladet udtryk i form af frihed fra tvang.

14. Konklusion

Jeg har ved specialets overordnede videnskabsteoretiske udgangspunkt foretaget en analyse, som ikke kan lede til en endelig konklusion. Der findes dermed heller ikke et endeligt svar på specialets problemformulering, hvorfor overskriften ”konklusion” er en lille smule misvisende.

Målet med specialet og med analysen har været at anspore til kritisk refleksion over det genstandsfelt som er undersøgt, og samtidig skabe en opmærksomhed på en helt unik handicapkompenserende indsats, som lige nu italesættes som værende under pres grundet en kommunal praksis, hvor overvågning, kontrol eller observation skal danne grundlaget for udmålingen af den hjælp, som brugerne af BPA er berettigede til.

Der er med BPA'en tale om en handicapkompenserende ydelse, som igennem de seneste næsten 4 årtier har bevæget sig fra at være en indsats, der ikke var forbundet med hverken regler eller kontrol, til at være en indsats der for hver lovændring er blevet mere bureaukratisk og bundet op på lovgivning og paragraffer. De seneste år er der italesat en problematisering, blandt brugerne af BPA, af en kommunal metode hvor overvågning, kontrol eller observation udføres i længerevarende perioder i brugerne af BPA's hjem med henblik på at opnå detaljerede beskrivelser af brugerne af BPA's behov for hjælp. Metoden har været beskrevet som et ydmygende og krænkende indgreb i friheden – en frihed som ellers har været helt central for brugerne af BPA.

Igennem de to analyseafsnit har jeg forsøgt at skabe en forståelse for, hvad der er på spil både for kommunen og for brugerne af BPA ved at sætte spørgsmålstejn ved, om den kommunale praksis kan betragtes som en form for styring identificerbar med governmentalityanalytikkens begreb *conduct of conduct* og derigennem har jeg forsøgt at fremanalysere styringens elementer. Der findes ikke et entydigt svar på, hvorvidt den kommunale praksis kan betragtes som en styring af brugerne af BPA og ej heller et svar på hvad det endegyldige mål med denne styring i så fald måtte være.

Der hvor praksis tydeligst giver brugeren af BPA's frihed en særlig form, er ved at brugeren af BPA anvender sin handlingskapacitet ved at sige fra overfor et kommunalt forslag om observation. Her får brugeren af BPA's frihed en særlig form, hvor friheden formes som en frihed fra tvang.

Det væsentlige element i dette mål for praktikere, der overvejer anvendelse af observation som metode, være grundigt at reflektere over, hvad det er observationen skal bruges til, om den vil give et retvisende billede af brugeren af BPA's hjælpebehov, og om den er nødvendig ved belysningen af sagen. Disse elementer er væsentlige, da der ikke er nogen tvivl i det empiriske materiale om, at brugerne af BPA føler sig styrede, overvågede, kontrollerede og mistænkeliggjorte af denne praksis. Og frygten for at miste den frihed som BPA-ordningen har skabt for brugerne er ikke til at tage fejl af, da den i sin nuværende form skaber et grundlag for brugerne for at have et liv med indhold og fleksibilitet efter deres egne ønsker.

15. Diskussion

Hvis man kigger tilbage på BPA'ens spæde start i midten af 1970'ernes Aarhus, så var der tale om en ydelse med meget få regler (faktisk slet ingen, da der ikke var lovhjemmel til indsatsen), og ydelsen fik karakter af en form for rubber-stamping (Lipsky, M., 1980), hvor den der ansøgte om tilskuddet, der havde en fast størrelse (prisen på en institutionsplads), sjældent gik fra mødet med sagsbehandleren uden en bevilling, som han eller hun så selv måtte finde ud af at få til at række til dækningen af det hjælpebehov brugeren måtte have. Der var ingen regulering af hjælpernes arbejdsmiljø (arbejdstid, lønforhold eller omfanget og karakteren af de opgaver der skulle udføres) og der blev ikke stillet krav til borgerne om dokumentation for anvendelse af tilskuddet. Brugere af BPA fik i høj grad lov til at være eksperter i eget liv, og BPA'en vil i høj grad kunne sammenstilles med den ultimative afprofessionalisering af hjælperollen.

I dag er BPA'en forbundet med et virvar af paragraffer og et omfattende bureaukratisk netværk af aktører, som alle har en interesse i denne helt unikke indsats, hvilket unægtelig stiller nogle andre krav til de frontmedarbejdere, der varetager en myndighedsfunktion i forbindelse med BPA. Frontmedarbejderne forventes i høj grad at indtage en ekspertrolle (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N., 2012) og foretage vurderinger og udmålinger af brugeren af BPA's behov for hjælp ud fra den professionelle opfattelse af, hvordan hjælpen skal udføres og med en dobbeltfunktion der både indeholder det at skulle støtte, hjælpe og udvikle og samtidig føre en udvidet kontrol – ikke blot på om borgeren får den rette hjælp og hvilken hjælp borgeren får og har brug for, men også på, hvordan hver en krone i et omfattende budget bliver anvendt.

I antologien "at skabe en professionel – ansvar og autonomi i velfærdsstaten" argumenterer Järvinen og Mik-Meyer for, at udviklingen af velfærdsarbejdet "*...går i retning af en øget inddragelse af borgerne som eksperter i eget liv.*" (Järvinen, M. Og Mik-Meyer, N., 2012, s. 20) På baggrund af dette speciales analyse vil jeg næsten mene at det modsatte lige nu finder sted i forhold til brugerne af BPA, der i højere grad end tidligere er underlagt de professionelles vurderinger af, hvordan hjælpen i det daglige skal udføres og ikke mindst hvor lang tid, det kan tage for eksempel at gå på toilettet, i bad og lave aftensmad.

Er det sociale arbejde i dette tilfælde medvirkende til en klientgørelsesproces (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N., 2003), hvor brugeren af BPA's funktionsbegrænsninger i forhold til dagligdagsopgaver

skal oversættes og afklares ud fra institutionelt fastlagte "diagnoser" for problemernes art og kassesætning af brugerne af BPA's hjælpebehov, på en måde således at det stemmer overens med den institutionelle opfattelse af, hvordan funktionsnedsættelsen bedst kompenseres (eller i hvert fald hvordan den mest effektivt kompenseres)?

4 årtier er næsten gået. På de 4 årtier er en styringsstrategi som New Public Management både kommet og gået, men det dokumentationskrav der kom sammen med New Public Management tankegangen (Mik-Meyer, N., 2012) er på ingen måde blevet mindre i forbindelse med frontmedarbejdernes arbejde med BPA, tværtimod. I feltet omkring BPA stilles der større og større krav til dokumentation og sandsynliggørelse. Måske skal vi frygte, at BPA'en, som Lenger (s.d) udtrykker det "*berøves sin sjæl*", eller at BPA'en i hvert fald får en sjæl i en ny ganske særlig form.

16. Validitet og reliabilitet

Afslutningsvis vil jeg knytte nogle enkelte kommentarer til specialets validitet og reliabilitet med henblik på at vurdere specialets videnskabelige kvalitet (Ingemann, J.H., Kjeldsen, L., Nørup, I. & Rasmussen S., 2018, kap 2).

Jeg har i starten af processen valgt at lægge mig fast på at undersøge et meget specifikt genstandsfelt som udgør en specifik praksis i socialt arbejde forbundet med indsatsen BPA. Jeg har hele vejen igennem processen forholdt mig til, hvorvidt det empiriske grundlag havde relevans for netop den praksis som er genstandsfeltet for specialet, og jeg har udelukkende inddraget empiri, som har kunnet bidrage til belysningen af netop denne problematisering. Jeg har forsøgt at være tro mod det skrevne i de anvendte dokumenter, og få fremskrevet flere sider af samme sag. I den forbindelse har min egen forforståelse omkring feltet både været en styrke, i og med at jeg på forhånd har haft en indgående viden om feltet, og dermed let ved at forstå de udsagn som fremgår af dokumenterne. Samtidig kan denne forforståelse også have ført til, at jeg har fortolket noget ud af dokumenterne, som alene er baseret på min egen forforståelse og dermed ikke har været intentionen fra forfatteren af dokumentets side, som kan have haft en anden forforståelse.

Dokumenter har generelt en høj grad af reliabilitet, da der står det samme i disse dokumenter uanset hvem der anvender dem, og da jeg ikke selv har kunnet medvirke i skabelsen af dokumenterne og dermed påvirke det skrevne i en bestemt retning. Omvendt har det været en udfordring at finde relevante dokumenter som kommer med svar på lige præcis det jeg har ønsket at undersøge i dette speciale, hvorfor det empiriske grundlag har været sammensat af mange forskellige dokumenter som i større eller mindre grad har forholdt sig til BPA og den praksis omkring overvågning, kontrol eller observation i forbindelse med vurderingen af borgerens hjælpebehov, som har været genstandsfeltet for specialet.

Jeg har i dette speciale valgt at undersøge en specifik praksis i det sociale arbejde i forbindelse med en unik indsats i form af BPA, hvor borgerstyringen er helt central på en måde, som ikke eksisterer i andre af servicelovens handicapkompenserende ydelser, så overførbareheden af undersøgelsen være begrænset. Dog mener jeg, at undersøgelsen også vil kunne føre til kritisk refleksion over andre former for praksis, hvor overvågning eller observation af borgere danner grundlag for myndighedens afgørelser. Jeg tænker her specifikt på så forskellige indsatser som

familiebehandling med døgnophold i henhold til Servicelovens § 52 stk. 3 nr. 4 og der hvor der tilbydes rehabiliterende ophold på korttidsafsnit i henhold til Servicelovens § 83a (Social- og Indenrigsministeriet, 2019a).

Specialet indeholder ikke en positivistisk epistemologisk sikkerhed for validitet, men ud fra et socialkonstruktivistisk videnskabeligt synspunkt vil analysen og dens konklusioner alligevel have en vis grad af videnskabelig kvalitet.

Litteraturliste

Andersen, H. & Kaspersen L. B. (2013): *Klassisk og moderne samfundsteori – en indledning*. I: "Klassisk og Moderne Samfundsteori". Andersen, H. & Kaspersen, L. B. (red.). 5. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Andersen, J. (2006): *Socialforvaltningsret*. 2. udgave. Kap 1 & 6, s. 1-43 & 133-151. Nyt Juridisk Forlag. København Ø.

Andersen, J. G. (2017): *Medborgerskab under pres*. I: "Socialt arbejde – teorier og perspektiver". 2. udgave. Guldager J. & Skytte, M. (red.). Akademisk Forlag. København.

Ankestyrelsen (2018): *Artikel: Kommunen kan ikke afslå eller stoppe hjælp, kun fordi en borger ikke har medvirket til sagens oplysning*. Nyt fra Ankestyrelsen nummer 6, 2018. Lokaliseret den 25. juli 2020 på <https://ast.dk/nyheder/nyheder/alle-numre-af-nyt-fra-ankestyrelsen/nyt-fra-ankestyrelsen-2018/nyt-fra-ankestyrelsen-nr-6-december-2018>

Ankestyrelsen (2019): *Undersøgelse af kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance*. Lokaliseret den 12. april 2020 på <https://ast.dk/publikationer/ankestyrelsens-undersogelse-af-kontant-tilskud-til-ansaettelse-af-hjaelpere-og-borgerstyret-personlig-assistance>

Ankestyrelsen (2020): *Tilsynsudtalelse om kommunernes brug af private konsulenter på det sociale område*. Lokaliseret den 25. juli 2020 på <https://ast.dk/@@search#?cludoquery=Kommunernes%20brug%20af%20konsulenter&cludopage=2&cludorefurl=https%3A%2F%2Fast.dk%2F&cludorefpt=Forsiden%20%E2%80%94%20Ankestyrelsen>

Bislev, S. (2004): *Socialpolitiske modeller*. I: "Socialpolitik". Larsen J. E. & Hornemann, M. Hans Reitzels Forlag. København K.

Brodkin, E. Z. (2015): *The inside story: Street-level research in the US and beyond*. I: "Understanding street-level bureaucracy". Hupe, P., Hill, M. & Buffat, A. (red.). Policy Press. Bristol

Christensen, S. & Jensen, P. D. (2005): *Indledning*. I: "Kontrol i det stille – om magt og deltagelse". Christensen, S. & Jensen, P. D. Samfundslitteratur. Frederiksberg.

- Dahlberg-Larsen, J. & Kristiansen, B. L. (2014): *Lovene og livet – en rettsociologisk grundbog*. 6. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København K.
- Dean, M. (2006): *Governmentality – Magt og styring I det moderne samfund*. Forlaget sociologi. Frederiksberg C.
- Ejrnæs, M. (2019): *Faglighed og tværfaglighed – vilkårene for samarbejdet mellem pædagoger, sundhedsplejersker, lærere og socialrådgivere*. Akademisk forlag.
- Ejrnæs, M. & Monrad, M. (2017): *Teorier om sociale problemer*. I: "Socialt arbejde – Teorier og perspektiver". Guldager, J. & Skytte, M. (red.) Akademisk forlag. København.
- Høgsbro, K. (2012): *Social policy and self-help in Denmark – A Foucauldian perspective*. Baywood Publishing Co. Vol 6, pp. 43-64.
- Høgsbro, K., Kirkebæk, B., Blom, S. V. & Danø, E. (1999): *Ungdom, udvikling og handicap*. Samfundslitteratur. Frederiksberg C.
- Ingemann, J.H., Kjeldsen, L., Nørup, I. & Rasmussen S. (2018): *Kvalitative undersøgelser i praksis – viden om mennesker og samfund*. Kap. 2 og 3. Samfundslitteratur.
- Jensen, B. B. & Evans, N. (2005): *Hjælpeordningen – en brugerundersøgelse*. Videnscenter for Bevægelseshandicap. Aarhus C.
- Justesen, L. & Mik-Meyer, N. (2010): *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*. Kap. 1 & 6, s. 11-36 & 122-142. Hans Reitzels Forlag.
- Juul, S. (2018): *Videnskabsteoretiske kontroverser i forskningen i socialt arbejde*. I: "Forskningsmetode i socialt arbejde". Olesen, S. P & Monrad, M. (red.). Hans Reitzels Forlag. København.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003): *Indledning: At skabe en klient*. I: "At skabe en klient – institutionelle identiteter i socialt arbejde". Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.). Hans Reitzels Forlag.

Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2012): *Indledning: At skabe en professionel*. I: "At skabe en professionel – ansvar og autonomi i velfærdsstaten". Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.). Hans Reitzels Forlag.

Kallehauge, H. (2013): *FN's Handicapkonvention af 6. december 2006*. I: "Handicapforståelser – mellem teori, erfaring og virkelighed". Bonfils, I. S., Kirkebæk, B., Olsen L. & Tetler, S. (red.). Akademisk Forlag. København.

Ketcher, K. (2002): *Socialret*. Forlaget Thomson A/S. København.

KL (2016): *Udvikling i antal modtagere af servicelovsydelser 2009-2015*. Lokaliseret den 21. juni 2020 på: <https://www.kl.dk/media/13600/88mlrdjsowfy-ify93bm.pdf>

Larsen, C. A. (2015): *Velfærdsstat, solidaritet og "bundgrupperne"*. I: "Socialt arbejde i en foranderlig verden". Harder, M. & Nissen, M. A. (red.). Akademisk Forlag. København.

Lenger, J. (s.d.): *Da handicappolitikens kronjuvel blev virkelighed*. Lokaliseret den 28. juli 2020 på <https://muskelsvindfonden.dk/det-goer-vi/kommunikationsaktiviteter/www-muskelsvindfonden-dk/velfungerende-hverdag/historie/historien->

Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Kap. 6, 8, 9 + pp 81-86. Russel Sage Foundation. New York.

Mathiasen M., Damkjer, K., Pedersen E., Danø E. & Frisenborg M. (1995): *Et liv med hjælpeordning – et forskningsprojekt*. Forlaget Enghaven. Holstebro

Mencke, M. S., (2020): *24 kommuner har brudt loven for at opnå besparelser på socialområdet*. Kristeligt-Dagblad.dk. 25. juni 2020. Lokaliseret via Infomedia den 28. juli 2020.

Mik-Meyer, N. (2012): *Den forstående læge og den evidenssøgende socialrådgiver: rollebytte i dagens velfærdsstat*. I: "At skabe en professionel – ansvar og autonomi i velfærdsstaten". Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.). Hans Reitzels Forlag.

Mik-Meyer, N. & Villadsen, K. (2007): *Magtens Former – Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. Kap. 2, 6 & 8. Hans Reitzels Forlag.

Monrad, M. & Olesen, S. P. (2018): *Kvalitet og kritik*. I: "Forskningsmetode i socialt arbejde". Olesen, S. P. & Monrad, M. (red.). Hans Reitzels Forlag. København.

- Munk-Madsen, E. (2006): *"Verdens bedste hjælperordning"? Et arbejdslivsperspektiv på brugerstyret hjælp*. Tidsskrift for arbejdsliv, 8. årg., nr. 1. Side 11-31
- Munk-Madsen, E. (2007): *Handicaphjælperes arbejdsmiljø – en hjælperundersøgelse*. FOA
- Muskesvindfonden (s.d.): *Visionære politikere skrev handicappolitiks historie i 1986*. Lokaliseret den 6. juli 2020 på <https://muskelsvindfonden.dk/det-goer-vi/kommunikationsaktiviteter/www-muskelsvindfonden-dk/velfungerende-hverdag/historie/visionaere-politikere/>
- Nissen, M. A. (2017): *The impact of neoliberalism through ideas of productivity – the case of child welfare in Denmark*. I: "Social Work and Research in Advanced Welfare States". Høgsbro, K. & Shaw, I. (red.). Routledge. New York.
- Olesen, S. P. & Monrad, M. (2018): *Indledning*. I: "Forskningsmetode i socialt arbejde". Olesen, S. P. & Monrad, M. (red.). Hans Reitzels Forlag. København.
- Olsen, L. & Bonfils, I. S. (2013): *Valg af handicapbegreber gør stor forskel – også i forskning*. I: "Handicapforståelser. Mellem teori, erfaring og virkelighed". Bonfils, I. S., Kirkebæk, B., Olsen L. & Tetler, S. (red.). Akademisk Forlag. København.
- Pedersen, J. S. (2014): *Institutionel Teori*. I: "Klassisk og moderne organisationsteori". Vikkelsø, S. & Kjær, P. (red.). Hans Reitzels Forlag.
- Rasborg, K. (2018): *Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi*. I: "Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne – på tværs af fagkulturer og paradigmer". Fuglsang, L., Olsen, P. B. & Rasborg, K. (red.). 3. udgave. Samfundslitteratur. Frederiksberg C.
- Rose, N. (2003): *At regere friheden – en analyse af politisk magt i avanceret liberale demokratier*. I: "Luhmann & Foucault til diskussion". Borch, C. & Larsen L. T. (red.). Hans Reitzel.
- Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M. (2006): *Governmentality*. Annual Review of Law and Social Science. Volume 2, 2006, pp. 83-104.
- Sandø, M., Andersen, J. & Jensen, B. B. (2007): *Brugerstyret Personlig Assistance – Erfaringsindsamling om personlig hjælp til mennesker med handicap i Norge og Sverige*. Videnscenter for Bevægelsehandicap og Styrelsen for Specialrådgivning og Social Service.

Servicestyrelsen (2010): *Borgerstyret Personlig Assistance – baseline-analyse*. Deloitte Business Consulting A/S. København C

Servicestyrelsen (2011): *Borgerstyret Personlig Assistance – statusnotat*. Deloitte Business Consulting A/S. København C

Silverman, D. (2014): *Documents*. I: *Interpreting Qualitative data*. Kap. 10, s. 275-310. Sage. London.

Socialstyrelsen (2012): *Borgerstyret Personlig Assistance – Afsluttende evalueringsrapport*. Deloitte Consulting. København C.

Spector, M. & Kitsuse, J. I. (1973): *Social Problems: A Re-Formulation*. I: "Social Problems". Vol. 21, No. 2, pp. 145-159. Oxford University Press.

Torring, J. (2013): *Diskursteori*. I: "Klassisk og Moderne Samfundsteori". Andersen, H. & Kaspersen, L. B. (red.). 5. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Villadsen, K. (2003): *Det sociale arbejde som befrielse*. I: "At skabe en klient – Institutionelle identiteter i socialt arbejde". Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.). Hans Reitzels Forlag.

Villadsen, K. (2006): *Forord til den danske udgave*. I: "Governmentality – magt og styring i det moderne samfund". Dean, M. Forlaget Sociologi. Frederiksberg C.

Villadsen, K. (2013): *Foucault*. I: "Klassisk og Moderne Samfundsteori". Andersen, H. & Kaspersen, L. B. (red.). 5. udgave. Hans Reitzels Forlag.

Artikler og spørgsmål til og svar fra Børne- og Socialministeriet anvendt som empiri:

Folketinget (2019a): *SOU Alm. Del – endeligt svar på spørgsmål 254*. Børne- og socialministeriet. Sagsnr. 2019-525. Doknr. 661256. Dato 19-02-2019. Lokaliseret den 28. juli 2020 på www.ft.dk.

Folketinget (2019b): *S 534 endeligt svar*. Børne- og Socialministeriet. Sagsnr. 2019-1128. Doknr. 670871. Dato 25-02-2019. Lokaliseret den 28. juli 2020 på www.ft.dk.

Handicap Nyt (2020): *Presset på BPAordninger fortsætter*. Handicap Nyt. 7. maj 2020. Sektion 1, s. 51.

- Krog, T. (2019): *Ankestyrelsen: Hjælpeordning frataget på ulovligt grundlag*. Muskelkraft. Nr. 5, 2019. S. 10-13
- Lenger, J. (2019): *Hvor blev tilliden af, og hvem har ansvaret for det tiltagende idioti?* Muskelkraft. Nr. 4, 2019. S. 25-29
- Muskelkraft (2018): *Den personlige hjælpeordning er under pres*. Muskelkraft. Nr. 1, 2018. S. 16-17
- Muskelkraft (2020): *Tror I, Vi snyder?* Muskelkraft. Nr. 1, 2020. S. 11-13
- Pedersen, S. S. (2019): *Når intimitet bliver et vilkår for at få hjælp*. Muskelkraft. Nr. 4, 2019. S. 11-15.
- Petersen, A. (2020): *Debat: Kommentar: Kommunens besøg var krænkende*. Information. 22. januar 2020, sektion 1, side 17.
- Skeem, M. (2019): *Jeg har fornemmelsen af at være under mistanke for at snyde*. Muskelkraft. Nr. 1, 2019. S. 8-9.
- Schelde, J. W. (2019a): *Jeg lukker af for kroppen for at bevare værdigheden*. Muskelkraft. Nr. 4, 2019. S. 17-21.
- Schelde, J. W. (2019b): *Kommunerne er selv frustreret over den øgede kontrol*. Muskelkraft. Nr. 4, 2019. S. 34-35.

Lovgivning, bekendtgørelser, vejledning og principafgørelser:

Børne- og Socialministeriet (1987): *Vejledning om hjælp efter bistandslovens § 48*. VEJ nr. 104 af 03/07/1987. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 2. august 2020.

Børne- og Socialministeriet (1997): *Lov om social service*. LOV nr. 454 af 10/06/1997. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 2. august 2020.

Børne- og Socialministeriet (2005): *Lov om social service*. LOV 573 af 24/06/2005. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 2. august 2020.

Børne- og Socialministeriet (2009): *Bekendtgørelse om ydelser efter lov om social service under midlertidige ophold i udlandet*. BEK nr. 1296 af 15/12/2009. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 11. juli 2020.

Børne- og Socialministeriet (2017): *Vejledning om kontant tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance*. VEJ nr. 10325 af 12/12/2017. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 25. juli 2020

Folketinget (2014): *L 147 Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om social tilsyn*. Fremsat 26-02-2014. Socialudvalget. Lokaliseret på www.ft.dk den 2. august 2020.

Sundheds- og Ældreministeriet (2015): *Bekendtgørelse om fælles hjælpeordninger til personer med kronisk respirationsinsufficiens*. BEK nr. 987 af 24/08/2015. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 11. juli 2020.

Social- og Indenrigsministeriet (2019a): *Bekendtgørelse af lov om social service*. LBK nr. 798 af 07/08/2019. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 11. juli 2020.

Social- og Indenrigsministeriet (2019b): *Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*. LBK nr. 826 af 16/08/2019. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 25. juli 2020.

Social- og Indenrigsministeriet (2020): *Bekendtgørelse om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter lov om social service*. BEK nr. 1069 af 30/06/2020. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 11. juli 2020.

Udenrigsministeriet (2017): *Bekendtgørelse af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap*. BKI nr. 20 af 15/11/2017. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 17. juli 2020.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2009): *Ankestyrelsens principafgørelse 87-09 om udmåling – hjælpeordning – behovsvurdering*. KEN 10627 af 01/05/2009. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 25. juli 2020.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): *Ankestyrelsens principafgørelse 118-12 om opholdskommune – betalingskommune – mellemkommunal refusion – medvirken – boform – flytning*. KEN nr. 10059 af 01/09/2012. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 2. august 2020.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2011): *Ankestyrelsens principafgørelse 110-11 om borgerstyret personlig assistance – udmåling – hjælpetimer*. KEN 10148 af 31/08/2011. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 25. juli 2020.

Økonomi- og indenrigsministeriet (2016): *Ankestyrelsens principafgørelse 96-16 om udlandsbekendtgørelsen – midlertidige ophold – kortvarige ferieophold – ekstra omkostninger – rådighedstimer*. KEN nr. 10476 af 20/12/2016. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 11. juli 2020.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2019): *Ankestyrelsens principafgørelse 3-19 kompensationsprincippet - fælles husstand/bolig - samlede situation - praktisk hjælp - borgerstyret personlig assistance – håndsrækninger*. KEN 9072 af 25/01/2019. Lokaliseret på www.retsinformation.dk den 25. juli 2020.

Hjemmesider:

Danmarks Statistik: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp>.

Lokaliseret den 30. juli 2020.

Muskelsvindfonden: www.muskelsvindfonden.dk

Folketinget: www.ft.dk