

Rapport 2005-030

**Ferie for personer
med store
bistandsbehov**

Ferie for personer med store bistandsbehov

Utarbeidet for
Sosial- og helsedirektoratet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1	PROBLEMSTILLING OG METODE 5
1.1	Bakgrunn 5
1.2	Problemstillinger..... 6
1.3	Metode del A: spørreundersøkelsen 8
1.4	Metode del B: kommunecasene..... 15
1.5	Metode del C: feriestedskartleggingen 17
1.6	Rådgivende utvalg 19
1.7	Vedlegg 20
2	BISTANDSTRENGENDES FERIEVANER 21
2.1	Kjennetegn ved de bistandstrengende..... 21
2.2	Ferie- og behandlingsreiser 23
2.3	Karakteristika ved ferieturene 25
2.4	Karakteristika ved de ferierende..... 27
2.5	Betydningen av sykdom, skade og funksjonshemming..... 31
2.6	Oppsummering 32
3	BEHOV FOR HJELP OG ØKONOMISK STØTTE 35
3.1	Behov for praktisk bistand 35
3.2	Kan tilrettelagte feriesteder være en løsning? 39
3.3	Behov for økonomisk støtte 39
3.4	Oppsummering 43
4	TILRETTELAGTE FERIESTEDER..... 45
4.1	Allmenngjøring vs særskilt tilrettelegging..... 45
4.2	Feriestedenes tilgjengelighet 46
4.3	Organiseringen og gjennomføring av oppholdet..... 48
4.4	Kostnader ved oppholdet på feriestedet..... 49
4.5	Bistand og aktiviteter på feriestedet..... 50
4.6	Turoperatører 53
4.7	Oppsummering 54
5	EKSISTERENDE STØTTE OG TILSKUDDSDORDNINGER 55
5.1	Statlige individrettede støtteordninger 55
5.2	Andre statlige støtteordninger 56
5.3	Kommunale støtteordninger 58
5.4	Legater, humanitære og interesseorganisasjoner 65
6	KOMMUNAL STØTTE TIL FERIE 67
6.1	De bistandstrengendes opplevelse av kommunale støtteordninger ... 67
6.2	Casekommunenes retningslinjer 71
6.3	Typer ferieturer kommunene støtter 73
6.4	Typer støtte kommunene yter..... 75
6.5	Kommunens kostnader ved støtte til ferieturer 79
6.6	Oppsummering 80
7	VURDERING AV MULIGE STØTTEORDNINGER 83
7.1	Oppsummering av spørreundersøkelse, casestudien og feriestedskartleggingen..... 83

7.2	Statlig eller kommunalt ansvar?	84
7.3	Alternative utforminger av tiltak	88
7.4	Utfordringer knyttet til avtaleverk	90
7.5	Et konkret forslag	90

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

ECON har undersøkt ferievaner, feriebehov og ferietilbud for personer med store bistandsbehov. Undersøkelsen viser at det er behov for offentlig støtte til ferie dersom bistandstrengende skal kunne reise på ferie like mye som befolkningen ellers. Vi foreslår en todelt ordning der trygdeetaten får ansvar for å administrere en ferietilskuddsordning og der kommunene yter praktisk bistand til de som trenger det. Prosjektet er gjennomført på oppdrag for Sosial- og helsedirektoratet.

Bakgrunn

Flere undersøkelser viser at funksjonshemmede og kronisk syke har dårligere økonomiske levevilkår enn resten av befolkningen. Det bidrar til at de må avstå fra goder som andre ofte tar som en selvfølge. I juni 2003 la regjeringen frem St. meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Som et ledd i oppfølgingen av stortingsmeldingen har ECON på oppdrag for Sosial- og helsedirektoratet gjennomført en undersøkelse om behov for offentlig støtte til ferie for personer med store bistandsbehov.

Problemstillinger

Det er definert fire overordnede problemstillinger for undersøkelsen:

- Hvilke ferievaner har personer med store bistandsbehov? Herunder hvor ofte de reiser på ferie og hvilke behov for hjelp og økonomisk støtte de har.*
- Hva finnes av spesielt tilrettelagte feriesteder? Herunder hva slags tilrettlegging de har, hvem som arrangerer turer, hva de koster og hvor stor etterspørselen er.*
- I hvilken grad yter kommunene støtte til ferie for personer med store bistandsbehov? Herunder hva søkingen er og hvor mye ressurser som brukes på støtte.*
- Hvilke tiltak kan iverksettes for å gjøre det mulig for personer med store bistandsbehov å reise på ferie til en overkommelig kostnad?*

Vi har gjennomført tre undersøkelser for å svare på disse spørsmålene: en spørreundersøkelse blant personer som mottar hjelpestønad (bistandstrengende), en casestudie blant et utvalg kommuner og en kartlegging av spesielt tilrettelagte feriesteder. Vi har drøftet ulike tiltak og modeller som kan gjøre det mulig for bistandstrengende å dra på ferie til en overkommelig kostnad.

Konklusjoner og tilrådinger

Bistandstrengende reiser mindre på ferie

Spørreundersøkelsen viser at **54** prosent av de bistandstrengende var på minst én ferietur med varighet på 4 døgn eller mer i løpet av 2004¹. Til sammenligning var **78** prosent av befolkningen på minst én ferietur i 2003. De bistandstrengende reiser også på færre turer og turer med kortere varighet enn befolkningen generelt.

Når det gjelder reisetidspunkt, overnattingsmåte og transportmåte skiller ikke feriemønsteret til de bistandstrengende seg vesentlig fra feriemønsteret til befolkningen ellers. De reiser imidlertid mer på utenlandsturer enn på norgesturer. Det er spesielt Spania som er et populært reisemål for bistandstrengende, noe som trolig har sammenheng med at det er en del spesielt tilrettelagte feriesteder der.

Nesten 90 prosent av de bistandstrengende selv sier de ville reist mer på ferie dersom de ikke hadde vært syke, hatt en skade eller vært funksjonshemmede.

Stort behov for hjelp og økonomisk støtte

Vi har spurt de bistandstrengende om de ville reist mer på ferie dersom de kunne fått praktisk bistand på ferieturen; **82** prosent svarer ja, reist til steder som var fysisk tilrettelagt; **65** svarer ja, eller fått økonomisk støtte; **84** prosent svarer ja.

Svarene gjenspeiler at de bistandstrengende har et stort hjelpebehov og dårlig økonomi. Både tilgang til praktisk bistand og tilrettelagte feriesteder er i siste instans et spørsmål om økonomi. Det er derfor ikke åpenbart å skille mellom bistand, feriesteder og økonomisk støtte. For den enkelte kan det likevel være et viktig skille. Det eksisterer ikke nødvendigvis markeder for alle typer bistandstjenester. Mange vil derfor være avhengig av praktisk hjelp fra det offentlige.

Spredt tilgang på spesielt tilrettelagte feriesteder

Det finnes ingen fullstendig oversikt over tilrettelagte feriesteder for personer med store bistandsbehov. I dag finnes det heller ingen omforent definisjon av hva som er et tilrettelagt feriested. Vi har funnet 19 feriesteder som er spesielt tilrettelagt for personer med store bistandsbehov. Karakteristisk for disse er at de i stor grad er tilrettelagt for bevegelseshemmede og i noen grad er tilrettelagt for andre grupper av bistandstrengende. Omlag halvparten tilbyr en eller annen form for praktisk bistand til gjestene. Stedene mottar i liten grad økonomisk støtte.

Begrenset kommunal støtte til ferie

Kommunene har et hovedansvaret for å yte støtte til ferie i henhold til sosialtjenesteloven. Spørreundersøkelsen blant bistandstrengende viser at kommunene yter noe støtte til ferie for personer med store bistandsbehov, men at dette kun skjer i liten grad. De fleste bistandstrengende kjenner ikke til denne støttemuligheten.

De fleste casekommunene yter feriestøtte til bistandstrengende. Men vi kan trekke et skille mellom proaktive og passive kommuner. De proaktive kommunene, ofte

¹ Egentlig 15. oktober 2003 til 14. oktober 2004.

små kommuner, holder seg aktivt informert om ferieplanene til bistandstrengende innbyggere og legger mye arbeid i å koordinere og finansiere ferier for disse. Både kommunen og ferieledsagere strekker seg langt for å finne fleksible løsninger. De passive kommunene yter også i noen grad støtte til bistandstrengende som søker om dette, men markedsfører ikke ordningene sine, ofte av hensyn til kommunens økonomi.

Et forslag til feriestøtteordning for bistandstrengende

Dersom myndighetene ønsker å gjøre det mulig for personer med store bistandsbehov å reise på ferie til en overkommelig kostnad foreslår vi følgende:

- Trygdeetaten får ansvar for å administrere en ferietilskuddsordning
- Kommunene får ansvar for å yte praktisk bistand til de som trenger det.

Ideen er at alle som oppfyller fastsatte kriterier for feriestøtte, får et årlig tilskudd gjennom folketrygden. Noen vil kunne nyttiggjøre seg et slikt tilskudd på egenhånd, mens andre vil trenge mer praktisk bistand. Siden det ikke finnes markeder for alle typer bistand er det naturlig at kommunene tilbyr praktisk bistand. Dersom det blir aktuelt å ha med en ledsager på ferie skal dennes lønn dekkes av ferietilskuddet. Kommunene skal bare dekke kostnadene med å koordinere feriebehovene for de bistandstrengende.

Vi mener en slik ordning både imøtekommer kravet om fleksibilitet og kravet om trygg og praktisk bistand for brukerne. Vi har ikke definert hvem som bør omfattes av et ferietilskudd, men det vil trolig bli en sammensatt gruppe, slik som for eksempel gruppen av hjelpestønadmottakerne er. Der noen vil klare seg med økonomisk tilskudd, mens andre trenger mer praktisk oppfølging.

Det er vanskelig å forutsi hva en slik ordning kan koste – det vil også komme an på hvordan man praktiserer arbeidsavtaler med mer. Vi har regnet på eksempler med ulike forutsetninger og anslått at ordningen kan koste fra 2-300 millioner til 2-3 milliarder kroner.

1 Problemstilling og metode

Personer med sykdommer, skader eller funksjonshemminger har ofte behov for bistand til behandling, daglige gjøremål, og å delta i samfunnslivet. Mange ulike betegnelser brukes for å karakterisere denne delen av befolkningen: for eksempel syke, skadete eller funksjonshemmede. Andre begreper som benyttes er personer med funksjonsnedsettelse, med store bistandsbehov og kronisk syke. Ingen av begrepene er helt klart definert. Når man skal gjennomføre undersøkelser i disse gruppene tar man derfor ofte utgangspunkt i stønadsordninger som disse kan nyte godt av, for eksempel hjelpestønad eller grunnstønad. Gruppene karakteriseres derfor også i noen sammenhenger som mottakere av en konkret ordningen.

Denne rapporten dreier seg om feriekonsumet til personer med store bistandsbehov. I dette kapittelet gjør vi rede for:

- bakgrunnen for at de bistandstrengendes feriekonsum er aktuelt
- problemstillingene som Sosial- og helsedirektoratet har definert for oppdraget
- metodene vi har benyttet for å kartlegge feriekonsum, støtteordninger med mer

1.1 Bakgrunn

Mange studier har vist at personer med store bistandsbehov har langt dårligere levekår enn gjennomsnittet av befolkningen (se NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* og St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga*).

”Undersøkelser viser også at forskjellene mellom personer med funksjonsnedsettelse og andre er større blant eldre enn blant yngre. Det er særlig fra rundt 40 års alderen at forskjellene mellom personer med funksjonsnedsettelse og andre i samme aldersgruppe blir store. Men blant personer med funksjonsnedsettelse er det en del unge som har vanskelige levekår. Det er også en del personer med forsørgeransvar som har vanskelige levekår”.

Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 1995 en spesialundersøkelse blant et representativt utvalg på 1.397 grunnstønadmottakere i alderen 16-67 år (GST95'). De fant

”at grunnstønadmottakerne økonomisk sett kommer langt dårligere ut enn befolkningen for øvrig. 27 prosent av grunnstønadmottakerne hadde i løpet av det siste året hatt vansker med å klare de løpende utgiftene til mat, trans-

port, bolig o.l., mens tallene for den øvrige befolkningen bare er elleve prosent”.

Nordlandsforskning så i 2000 på personlig brutto hos personer med funksjonsnedsettelse og fant at den er langt lavere enn gjennomsnittet i befolkningen for øvrig. Undersøkelsen, som var basert på Levekårsundersøkelsen 1995, viste at gjennomsnittlig inntekt for personer med funksjonsnedsettelser var om lag 20 prosent lavere enn for ikke-funksjonshemmede i aldersgruppen 17-66 år. Inntektsforskjellene gjaldt alle aldersgrupper. Forskjellene var lavest i aldersgruppen 17-30 år, mens den var høyest for de over 50 år (Hanssen og Bliksvær 2000).

ECON (2001) har gjennomført en spørreundersøkelse blant funksjonshemmede og kronisk syke som viste at de i gjennomsnitt bruker knapt 9.000 kroner i året til helse- og omsorgstjenester, mens tilsvarende tall for befolkningen totalt var vel 4.000 kroner. Om lag 6 prosent av de funksjonshemmede og kronisk syke som ble dekket av undersøkelsen, hadde utgifter på mer enn 20.000 kroner årlig, mens 19 prosent hadde årlige utgifter på mellom 10.000 og 20.000 kroner.

Lav inntekt og høye kostnader til nødvendigheter som helse- og omsorgstjenester innebærer at mulighetene til å kjøpe andre varer og tjenester, som ikke er streng nødvendige reduseres. Ferieturer er eksempel på goder mange må avstå fra.

I juni 2003 la regjeringen frem St. meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Stortingsmeldingen omhandler mål, strategier og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Et av punktene i oppsummeringen av tiltak knyttet til ferie og fritid lyder som følger (s. 114):

”Det iverksettes en kartlegging for å se nærmere på tiltak og modeller som gjør det mulig for personer med store bistandsbehov å dra på ferie til en overkommelig kostnad.”

Som et ledd i oppfølgingen av stortingsmeldingen fikk Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet blant annet å gjennomføre en undersøkelse om behov for offentlig støtte til ferie for personer med store bistandsbehov. Det skulle vurderes om det er behov for spesielle tiltak for å bedre mulighetene for ferie for personer med store bistandsbehov, og utarbeide forslag til ulike tiltak som kan være aktuelle i den sammenheng.

ECON fikk oppdraget med å gjennomføre overnevnte undersøkelsen og lage forslag til tiltak. Resultatene er presentert i denne rapporten.

1.2 Problemstillinger

Vårt oppdrag har vært firedelt. Vi har undersøkt

- ***Bistandstrengendes ferievaner og behov for ferie***

Personer med store bistandsbehov vil under en ferietur ha behov for særskilt bistand. For det første vil den reisende normalt trenge reisefølge. I tillegg kan det være nødvendig med spesiell tilrettelegging på reisen og på reisemålet. Sosial- og helsedirektoratet har definert følgende temaer som skal belyses:

- Ferievaner – hyppighet og omfang
- Hvordan inntekt, alder med mer påvirker ferieforbruk og ferievaner
- Hvorfor reiser enkelte lite på ferie, hvilke rolle spiller behovet for praktisk bistand for disse?
- Hva er behovet for økonomisk støtte til ferie?
- Hvor mange trenger offentlig hjelp for å kunne få ferie?
- Hvor store er hjelpebehovene?
- Kan spesielle feriesteder med kvalifisert personale være en ønskelig løsning?
- Hvor mange søker kommunal støtte og hvor mange får det?
- **Tilbudet av reiseformidlere og tilrettelagte feriesteder**

For å tilfredsstille de bistandstrengendes særskilte behov, finnes det steder som tilbyr ferieturer hvor turopplegget er tilrettelagt for personer med store bistandsbehov. Sånn sett er dette et ”vanlig marked”, hvor tilbudet tilpasser seg behovet på etterspørselssiden. Sosial- og helsedirektoratet har definert følgende problemstillinger:

 - Hva finnes av spesielle feriesteder i Norge så vel som i utlandet?
 - Hva er kostnadene knyttet til opphold på disse feriestedene?
 - Hvordan er tilgjengeligheten for brukere med ulike funksjonshemninger og bistandsbehov?
 - I hvilken grad er spesielle feriesteder en løsning som brukerne ønsker?
 - I hvilken grad er spesielle feriesteder en løsning som kan være nødvendig på grunn av spesielle hjelpebehov hos noen brukere?
 - I hvilket omfang arrangeres slike ferieopphold og ferieturer av offentlige institusjoner og frivillige organisasjoner?
 - Hva slags organisasjoner arrangerer slike reiser og opphold?
 - Hvordan finansieres kostnaden?
 - Til hvilke typer institusjoner foregår slike reiser og opphold?
- **Kommunenes støtte til ferie**

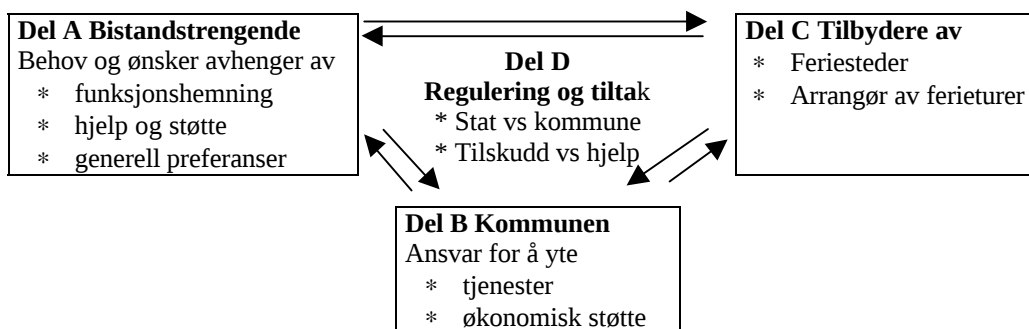
Til forskjell fra de fleste markeder har kommunene en spesiell rolle i dette tilfellet. I henhold til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven har kommunene ansvar for å gi bistand til personer som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller andre årsaker. Dette innebærer at kommunen i noen tilfeller må legge forholdene til rette for at personer med store bistandsbehov kan reise på ferie. Dette kan skje ved at kommunen dekker lønn og reiseutgifter til nødvendig reisefølge, ved å arrangere egne turer for kommunenes pleietrengende eller på annen måte. Sosial- og helsedirektoratet har definert følgende problemstillinger:

 - Hvor mange med store hjelpebehov søker kommunal støtte til ferie?
 - Er det andre grupper enn dem med hjelpestønad nevnt ovenfor?
 - Hvor mange er det i så fall fra slike grupper?
 - Hvor mange fra ulike grupper med hjelpebehov får innvilget kommunal støtte til ferie?

- Hvor mange søker slik kommunal støtte uten å få det?
- Etter hvilket lov- eller regelverk gis eventuell hjelp? (Sosialtjenesteloven, paragrafer?)
- Hvordan begrunnes avslagene?
- Hvor store ressurser bruker kommunene på slik støtte? (økonomi, personell)
- **Tiltak for å gjøre det mulig for personer med store bistandsbehov å reise på ferie til en overkommelig kostnad**

For å kunne foreslå tiltak for å gjøre det mulig for bistandstrengende å reise på ferie til en overkommelig kostnad er det også nødvendig å forstå hvordan delene påvirker hverandre og således helheten. Figur 1.1 nedenfor viser samspillet mellom de tre aktørene vi har omtalt ovenfor, samt staten og de fire delene av undersøkelsen. Pilene illustrerer at behovet påvirker tilbudet og omvendt, at kommunens tilrettelegging påvirker behovet og tilbudet og så videre. En god forståelse av markedet for denne type ferie krever innsikt både i behovet, tilbudet og kommunens tilrettelegging.

Figur 1.1 Sammenhengen mellom bistandstrengendes etterspørsel etter ferie, kommunens ansvar og eksisterende tilbud



Vi har gjennomført tre kartlegginger for å svare på problemstillingene: en spørreundersøkelse blant bistandstrengende, en casestudie blant kommuner og en kartlegging av spesielt tilrettelagte feriesteder. Basert på informasjonen som har fremkommet i disse undersøkelsene har vi drøftet ulike tiltak og modeller som kan gjøre det mulig for personer med store bistandsbehov å dra på ferie til en overkommelig kostnad.

1.3 Metode del A: spørreundersøkelsen

Vi har kartlagt ferievaner og behov for hjelp i forbindelse med ferie, hos et utvalg personer som mottar hjelpestønad. Kartleggingen er foretatt ved hjelp av en postal spørreundersøkelse.

1.3.1 Populasjon: mottakere av hjelpestønad

Formålet med undersøkelsen er å fremskaffe informasjon om ferievanene til personer med store bistandsbehov. Utvalget til spørreundersøkelsen er trukket fra Rikstrygdeverkets (RTV) register over mottakere av hjelpestønad. Hjelpestønad gis etter to satser; sats 0 og sats 1.

- Hjelpetønad (sats 0) blir gitt til personer som fikk innvilget støtte til hjelp i huset før 1992, da nye regler om hjemmehjelp ble innført.
- Hjelpetønad (sats 1) gis til personer med et særskilt pleie- og tilsynsbehov på grunn av sykdom, skade eller medfødt funksjonshemming. Det er en forutsetning at det foreligger et privat pleieforhold eller at hjelpetønaden setter en i stand til å opprette et slikt privat pleieforhold. Med særskilt pleie- og tilsynsbehov menes sviktende evne til å klare seg uten tilsyn i ulike situasjoner, både inne og ute, dag og natt. For eksempel vil særskilt pleiebehov foreligge der det er behov for hjelp til personlig stell og i spisesituasjoner.

Valg av hjelpetønadmottakerne som representanter for personer med store bistandsbehov ble gjort ut fra en vurdering av at disse har store bistandsbehov. Samtidig er de registrert i RTV med navn og adresse slik at det er praktisk mulig å nå dem gjennom en spørreundersøkelse.

En ulempe ved å bruke gruppen som mottar hjelpetønad som målgruppe i spørreundersøkelsen er at vi mister alle med store bistandsbehov som bor på institusjon, fordi denne gruppen ikke mottar hjelpetønad. Antallet personer i yrkesaktiv alder som bor på institusjon i Norge er imidlertid relativt lavt. Psykisk utviklingshemmede som bor i "egne boliger" er imidlertid med. Vi mister også alle med store bistandsbehov som ikke har inngått privat pleieforhold siden dette er et krav for å få hjelpetønad. Men normalt vil de aller fleste med store bistandsbehov som ikke bor på institusjon ha inngått et slikt pleieforhold. Gruppen som mottar hjelpetønad er derfor trolig ganske dekkende for personer med store bistandsbehov.

Undersøkelsen er avgrenset til bare å gjelde personer i alderen 18 til 67 år, det vil si personer som er født i årene 1937 til og med 1986. Målet var å nå den yrkesaktive befolkningen. For barn og eldre gjelder egne støtteordninger. Ca 32.000 mennesker i alderen 18 til 67 år fikk hjelpetønad i 2004. Av disse fikk ca 11.400 hjelpetønad etter sats 0 og ca 20.600 stønad etter sats 1. Totalt er det vel 70.000 mennesker i alle aldre som får hjelpetønad.

1.3.2 Praktisk gjennomføring av undersøkelsen

Spørreskjemaet ble utarbeidet av ECON i dialog med det rådgivende utvalget, inkludert Sosial- og helsedirektoratet. Vedlagt til spørreskjemaet lå det et følgeskriv fra direktoratet og et fra ECON.

Respondentene var anonyme overfor ECON. For å ivareta anonymiteten har RTV trukket utvalget og sendt ut spørreskjemaene i sine konvolutter. RTV har også sendt ut purrebrevene. Slik undersøkelsen ble utformet og gjennomført var det hverken nødvendig å søke konsesjon eller melde undersøkelsen til Datatilsynet. Ingen andre enn ECON har sett de innsendte spørreskjemaene.

Spørreskjemaet ble sendt ut torsdag 21. oktober og hadde svarfrist ca to uker senere, det vil si fredag 5. november. Etter at svarfristen var utløpt ble det sendt ut et purrebrev vedlagt et nytt eksemplar av spørreskjemaet til de som ikke hadde svart i første runde. I denne purrerunden ble svarfristen satt til 3. januar. Skjema som kom inn etter 1. mars ble ikke inkludert i analysen. Ved opptellingen 1. april 2005 gjaldt dette x skjemaer.

Vi vurderte å gjennomføre en purrerunde til, men valgte å ikke gjøre det for ikke å belaste målgruppen for mye. I den første purrerunden stilte en del respondenter spørsmål om ikke det var frivillig å svare på skjemaene, og hvorfor de hadde fått nok et skjema i posten når de hadde valgt ikke å svare på det første.

Blant hjelpestønadsmottakere er det både psykisk og fysisk funksjonshemmede, og blant de fysisk funksjonshemmede var det også blant annet blinde. En postal undersøkelse var derfor ikke en ideell løsning, men siden det ikke på forhånd var mulig å plukke ut hvilke personer som ville ha problemer med å fylle ut et skjema, måtte vi gjøre det slik. RTVs hjelpestøndsregister inneholder ikke en fullstendig oversikt over diagnoser. For også å få svar fra de som har problemer med å fylle ut skjema, skrev vi i følgebrevet at en bistandsperson kunne fylle ut skjemaet på vegne av respondenten.

1.3.3 Utvalg: antall og stratifisering

Spørreskjemaet ble sent til 394 mottakere av hjelpestønad, sats 0, og 1.969 mottakere av hjelpestønad, sats 1. Det opprinnelige antallet i utvalgene var henholdsvis 400 og 2.000. 37 av disse ble tatt ut av utvalget fordi det viste seg at de var døde, RTV manglet adresse eller at de ikke lenger fikk hjelpestønad.

Skjemaet er sendt til et større utvalg sats 1-mottakere enn sats 0-mottakere fordi det er sats 1 som er den normale stønadssatsen i dag. Hjelpestønad etter sats 0 er ikke tildelt på 12 år. Vi har likevel inkludert sats 0-mottakerne i undersøkelsen fordi det fremdeles er mange relativt unge mennesker som mottar slik støtte.

Utvalget av stønadsmottakere ble stratifisert etter sats og kommunestørrelse. Landets kommuner er inndelt i fem grupper som er vist i Tabell 1.1 nedenfor. I hver kommunegruppe ble det i utgangspunktet trukket ut 80 personer som får hjelpestønad etter sats 0 og 400 personer som får hjelpestønad etter sats 1.

Tabell 1.1 *Strata i utvalget. Kommunegrupper og antall innbyggere*

Kommune- gruppe	Antall innbyggere i kommunene	Antall kommuner	Totalt antall innbyggere	Utvalg	
				Sats 0	Sats 1
1	50.000 +	12	1.550.943	79	392
2	20 – 49.999	32	957.388	78	397
3	10 – 19.999	57	820.761	80	397
4	5 – 9.999	91	645.405	80	394
5	0 – 4.999	243	604.522	77	389
SUM		435	4.579.019	394	1.969

Kilde: SSB

Vi har sendt ut relativt mange spørreskjemaer til stønadsmottakere i små kommuner og relativt få skjemaer til stønadsmottakere i store kommuner. Det betyr at respondenter fra små kommuner er overrepresentert i utvalget og respondenter fra store kommuner er underrepresentert. Tabell 1.2 nedenfor viser en oversikt over antall stønadsmottakere i hver kommunegruppe, utvalgsstørrelsen i hver kommunegruppe og hvor stort utvalget er i forhold til antall stønadsmottakere.

Tabell 1.2 *Strata i utvalget. Kommunegrupper og antall innbyggere*

Kommune- gruppe	Stønadsmottakere		Utvalg		Utvalg i % av stønadsmottakere	
	Sats 0	Sats 1	Sats 0	Sats 1	Sats 0	Sats 1
1	3.459	6.075	79	392	2 %	7 %
2	2.649	4.262	78	397	3 %	9 %
3	2.102	3.943	80	397	4 %	10 %
4	1.590	3.197	80	394	5 %	13 %
5	1.618	3.143	77	389	5 %	13 %
SUM	11.418	20.620	394	1.969	4 %	10 %

Kilde: RTV og ECON.

1.3.4 Svar: svarprosent og respondenter

Da undersøkelsen ble avsluttet hadde vi fått inn 1.071 av de 2.363 utsendte skjemaene. To av respondentene hadde revet av løpenummeret så disse skjemaene ble utelukket fra analysene. Vi oppnådde totalt en svarprosent på 45 prosent. Svarprosenten varierer noe mellom de ulike strataene. Flest svar fikk vi fra sats 0-mottakerne i kommuner med 5.000 til 9.000 innbyggere. Færrest svar fikk vi fra sats 0-mottakerne i kommuner med 20.000 til 50.000 innbyggere. Tabell 1.3 nedenfor viser en oversikt over svarprosenten i de ti strataene.

Tabell 1.3 *Strata i utvalget. Kommunegrupper og antall innbyggere*

Kommune- gruppe	Sats 0			Sats 1		
	Utvalg	Antall svar	Svarprosent	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
1	79	40	51 %	392	155	40 %
2	78	28	36 %	397	186	47 %
3	80	38	48 %	397	181	46 %
4	80	44	55 %	394	173	44 %
5	77	38	49 %	389	186	48 %
SUM	394	188	48 %	1.969	881	45 %

1.3.5 Vekting av svarene

Vi har bevisst ønsket å overrepresentere antall respondenter i de små kommunene for å sikre oss at vi fikk dekkende svar også fra denne gruppen. Antall respondenter fra sats-0 gruppen er likeens underrepresentert fordi dette ikke er den mest sentrale gruppen. Når vi har presentert resultatene fra spørreundersøkelsen, har vi korrigert for at noen grupper er overrepresentert og andre underrepresentert ved å vekte svarene slik alle grupper får en så stor vekt som de har i populasjonen.

Det betyr for eksempel at svarene fra kommunegruppe 1, sats 0 er vektet opp til 11 prosent (= 3.459/32.038) som de representerer i populasjonen, og ikke 4 prosent (= 40/1.069) som de representerer i nettoutvalget. Svarene fra kommunegruppe 1, sats 1 er vektet opp til 19 prosent (= 6.075/32.038), og ikke 14 prosent (=155/1.069) og så videre. Svarene i de ti strataene er vektet med multiplikasjonsfaktorene i Tabell 1.4 nedenfor. Multiplikasjonsfaktoren er fremkommet ved å

dele sannsynligheten for å være i populasjonen på sannsynligheten for å ha svart på skjemaet.

Tabell 1.4 *Multiplikasjonsfaktor i strataene*

Kommune- gruppe	Sannsynlighet for å være i populasjon		Sannsynlighet for å ha svart		Multiplika- sjonsfaktor	
	Sats 0	Sats 1	Sats 0	Sats 1		
1	11 %	19 %	4 %	14 %	2,89	1,31
2	8 %	13 %	3 %	17 %	3,16	0,76
3	7 %	12 %	4 %	17 %	1,85	0,73
4	5 %	10 %	4 %	16 %	1,21	0,62
5	5 %	10 %	4 %	17 %	1,42	0,56
SUM	36 %	64 %	18 %	82 %		

Kilde: RTV og ECON.

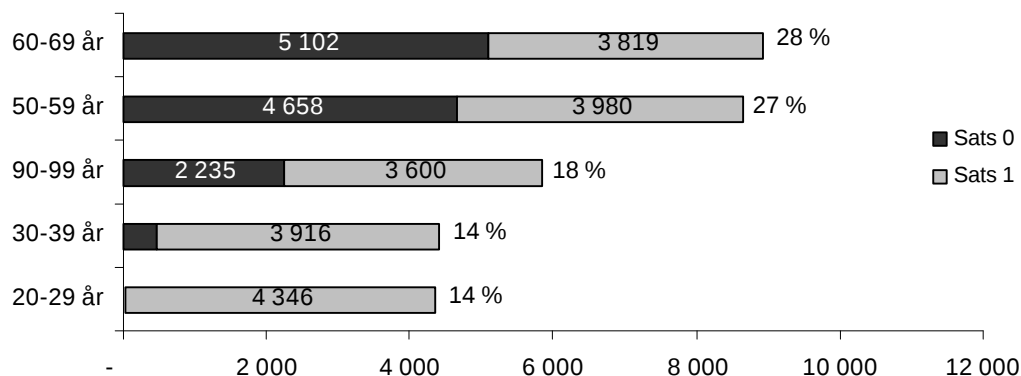
1.3.6 Representativitet i svarene

En svarprosent på 45 er et rimelig godt resultat i spørreundersøkelser som dette. Vi vet riktignok ikke om de 55 prosentene i utvalget som ikke har besvart spørreskjemaet skiller seg fra de 45 prosentene som har svart. Men det er et spørsmål i alle typer spørreundersøkelser. I denne undersøkelsen kunne man tenke seg at personer med store helseproblemer og bistandsbehov i mindre grad har fylt ut spørreskjemaer enn personer med mindre helseproblemer og bistandsbehov. Svarene vi har fått inn viser imidlertid at det også er mange med store helseproblemer og bistandsbehov som har besvart undersøkelsen. Og fra andre spørreundersøkelser vet vi at også friske mennesker uten bistandsbehov ofte lar være å besvare spørreskjemaer de får tilsendt i posten.

Vi har dessuten sammenlignet skjemaene som kom inn etter den første svarfristen 5. november 2004 og de svarene som kom inn etter purreunden 3. januar 2005. Purrekjemaene endret svært lite på svarfordelingen. Ca 1/3 av svarene kom inn i purreunden. Dette kan være en indikasjon på at de svarene vi fikk inn opprinnelig, og de svarene vi endte opp med, faktisk er representative.

Vi vil vise et eksempel på én egenskap ved populasjonen og respondentene som viser god representativitet. Egenskapen er aldersfordelingen. Figur 1.2 nedenfor viser aldersfordelingen på alle stønadmottakerne i målgruppen. Figur 1.3 viser en tilsvarende aldersfordeling på stønadmottakerne i vårt utvalg. Aldersfordelingen i utvalget svært lik aldersfordelingen i populasjonen, dersom vi tar hensyn til at det er to årsklasser mindre i den eldste aldersgruppen i Figur 1.3 enn i Figur 1.2 og at det er tre årsklasser mer i den yngste aldersgruppen i Figur 1.3 enn i Figur 1.2.

Figur 1.2 Aldersfordeling på mottakere av hjelpestønad etter sats 0 og 1. Prosent og antall



Kilde: RTV

Figur 1.3 Aldersfordeling på mottakere av hjelpestønad etter sats 0 og 1 i utvalget. Vektet antall



Kilde: ECON

Alt i alt anser vi derfor at resultatene fra spørreundersøkelse gir mye nyttig informasjon om ferievanene til personer med store bistandsbehov.

1.3.7 Spørreskjema: innhold og struktur

Spørsmålene i undersøkelsen skulle gi svar på er gjengitt i avsnitt 1.2 ovenfor. Vi skulle også sammenligne resultatene fra vår undersøkelse med resultatene fra Statistisk sentralbyrås (SSB) representative ferievaneundersøkelse om Norges befolkning (Lystad, 1998). De relevante originalspørsmålene fra ferieundersøkelsen er gjengitt i vedlegg 1 i vedleggsrapporten (se avsnitt 1.7). Vi har så langt det har vært mulig brukt samme spørsmålsformulering som SSB har gjort. I enkelte tilfeller har vi måttet forenkle spørsmålene siden vår undersøkelse er postal, mens SSBs undersøkelse ble gjort på telefon. Vi har også hentet inspirasjon til spørsmålene fra SSBs (1995) Helseundersøkelse og WHO's (2002) International Classification of Functioning, Disability and Health (2002).

Spørreskjemaet er delt i to og inneholder til sammen 104 spørsmål. Den første delen inneholder 44 spørsmål om respondenten, behandlingsreiser, ferieturer, kommunal støtte og ferieopplevelser. Den andre delen inneholder fem sett med spørsmål om konkrete ferieturer de siste 12 månedene. De som ikke hadde vært på noen ferietur de siste 12 månedene skulle altså ikke svare på noen av disse spør-

målene. En oversikt over spørreskjemaets struktur er gitt i Tabell 1.5 nedenfor. Hele spørreskjemaet er gjengitt i vedlegg 2.

Tabell 1.5 Spørreskjema. Struktur og antall spørsmål

<i>Spørreskjemaets struktur</i>	<i>Spørsmål om....</i>	<i>Antall spørsmål</i>
Del I		
Bakgrunnsspørsmål	...kjønn, alder, familie, helse, bosted, utdanning, arbeid og inntekt	17
Spørsmål om behandlingsreiser	...eventuelle behandlingsreiser respondenten har vært på, antall og overnattinger	5
Spørsmål om ferievaner	...eventuelle ferieturer respondenten har vært på, antall, hindringer og hjelpebehov	10
Spørsmål om kommunal og annen støtte til ferie	...eventuell støtte til ferie du har fått fra kommunen, søknader og saksbehandling	11
Noen utsagn om ferie	...ferieopplevelser	1
Antall spørsmål Del I		44
Del II		
Spørsmål om ferietur nr 1	...tidspunkt, antall overnattinger,	12
Spørsmål om ferietur nr 2	overnattingssted, transportmiddel,	12
Spørsmål om ferietur nr 3	reisefølge, kostnader, praktisk bistand,	12
Spørsmål om ferietur nr 4	tilrettelegging på bestemmelsessted,	12
Spørsmål om ferietur nr 5	organisator. Et ark for hver reise.	12
Antall spørsmål Del II		60
Antall spørsmål totalt		104

1.3.8 Analyse og presentasjon av resultatene

Resultatene fra spørreundersøkelsen er først og fremst presentert gjennom figurer som viser frekvensfordelingen av de ulike svaralternativene. Alle resultatene er vektet i henhold til beskrivelsen gitt i avsnitt 1.3.3 ovenfor. Svarene på alle spørsmålene i spørreskjemaet er vist i figurer i vedlegg 3. Svar på utvalgte spørsmål er også vist i rapporten. I rapporten har vi i tillegg gjengitt resultatene fra de krysskjøringer, faktoranalyser og regresjonsanalyser vi har gjort.

Frekvensfigurer

I rapporten er resultatene fra spørreundersøkelsen enten gjengitt i tekst eller i frekvensfigurer. Alle andelene som er rapportert er regnet ut i fra det antallet som har besvart hvert spørsmål. Dersom 900 har svart på et spørsmål og 350 har valgt svaralternativ a) sier vi dermed at $39 (=350/900)$ prosent har svart "a)", ikke $33 (=350/1.069)$ prosent.

Faktoranalyse

Faktoranalyse brukes til å avdekke mønstre i respondentenes svar. Det vil si om en respondent svarer overensstemmende på flere spørsmål i en gruppe av spørsmål. Dersom det er tilfellet, kan denne gruppen av spørsmål oppfattes som dekkende for en bakenforliggende faktor. Identifikasjonen av de bakenforliggende faktorene gjør det mulig å redusere antallet variable (spørsmål) vi analyserer ytter-

ligere. Vi har gjort en faktoranalyse av svarene på spørsmål 6 i spørreskjemaet (*Har du en eller flere av disse problemene?* – svaralternativer fra a) til j) og på spørsmål 27 (*Hvordan hindrer sykdom, skade eller funksjonshemming deg i å reise på ferie?* – svaralternativer a) til l)). Faktoranalysen ga lite ny informasjon.

Regresjonsanalyse

Regresjonsanalyse er en statistisk metode som brukes for å avdekke hvordan et sett med variable påvirker én enkeltvariabel. Vi har gjort en del forskjellige regresjonsanalyser for å undersøke om bivariate sammenhenger mellom feriekonsum og andre karakteristika ved utvalget er reelle eller forklares av sammensetningen av andre karakteristika. Regresjonsanalysene utgjør ikke en hoveddel av analysene og resultatene er derfor bare kommentert i teksten.

1.4 Metode del B: kommunecasene

Vi har kartlagt kommunenes praksis med hensyn til å yte praktisk bistand og økonomisk støtte til ferie for personer med store bistandsbehov. Kartleggingen er foretatt ved hjelp av en casestudie.

En casestudie gir ikke representativ informasjon, så resultatene kan ikke generaliseres til hele kommune-Norge. Casestudien har imidlertid andre fordeler. Den gir oss mulighet til å undersøke faktiske hendelser og fenomener og avdekke meningen bak de beslutninger som gjøres. Det å gå i dybden på denne måten gir gode muligheter til å se problemområdet i et helhetsperspektiv, og få dypere kunnskap om de momenter som påvirker kommunens handlingsmåte.

1.4.1 Utvalg: rekruttering av kommunene

Den norske gjennomsnittskommunen har rundt 10.000 innbyggere, men som vist i Tabell 1.1 ovenfor, er det store variasjoner. Om lag en tredjedel av alle kommunene har under 3.000 innbyggere, og godt over halvparten har under 5.000 innbyggere. Nesten 87 prosent av Norges befolkning bor dermed i kommuner med over 5.000 innbyggere. Også når det gjelder arealmessig størrelse og bosettingsmønstre er det store ulikheter mellom kommunene. Forskjellene bidrar til at kommunene står ovenfor ulike betingelser og utfordringer når tjenester ovenfor personer med store bistandsbehov skal ytes.

Casekommunene ble ikke valgt tilfeldig. Vi ønsket å komme i kontakt med kommuner som hadde gode ordninger ovenfor personer med store bistandsbehov. Arbeidet med å identifisere aktuelle kommuner ble gjennomført på følgende måte.

Vi startet med et systematisk søk på internett etter kommuner som på sine hjemmesider synliggjør at de har ytelser i forbindelse med ferie for bistandstrengende. Internettetsøket innbefattet også en gjennomgang av oppslag i media og rapporter med videre som var publisert på hjemmesider til forskningsinstitutter og offentlig instanser.

Gjennomgangen viste få kommuner som fokuserte eksplisitt på slike ytelser ovenfor bistandstrengende. I medias omtale, kanskje ikke så overraskende, var det som regel avslag og/eller redusert støtte til ferie som var hovedoppdrag. Vi fant

likevel enkelte kommuner som så ut til å ha satset på feriebestand ovenfor bistandstrengende.

I etterkant av gjennomgangen inviterte vi referansegruppen til å komme med innspill om kommuner man trodde, eller visste, hadde gode løsninger når det gjelder ferie til personer med store bistandsbehov. Vi ønsket også innspill om kommuner som arbeider godt i forhold til funksjonshemmede på andre områder. I tillegg var vi interessert i innspill på kommuner man viste var gode før, men som av en eller annen grunn ikke lenger er det. Spesielt Sosial- og helsedirektoratet kom med mange innspill. I tillegg hadde vi kontakt med Østlandsforskning som vinteren 2005 gjennomførte et prosjekt der formålet var å kartlegge tilretteleggingen av det kommunale tjenestetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier. Før valg av kommuner ble gjort hadde vi dessuten en ringerunde til alle fylkesmenn der vi ba om innspill på kommuner.

Basert på ovennevnte informasjon satt vi igjen med om lag 60 kommuner som kunne være egnet som case. Med utgangspunkt i blant annet enkelte nøkkeltall fra Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene, valgte vi ut fire kommuner i hver av de fem strataene (etter antall innbyggere i kommunen) som også var utgangspunkt for spørreundersøkelsen.

I utgangspunktet kontaktet vi 20 kommuner. Enkelte av kommunene så seg imidlertid ikke i stand til å delta i studien. Disse ble erstattet med nye kommuner innen samme strata. Også underveis var det imidlertid flere kommuner som ikke returnerte kartleggingsskjemaet og/eller svarte på kun deler av skjemaet. I et par tilfeller ble ny kommune kontaktet, men siden frafallet for enkelte ble klart i slutfasen av studien, var det ikke mulig å erstatte disse med nye kommuner. Studien er dermed basert på kontakt med omlag 25 kommuner, men antall (kvalitativt godt) utfylte kartleggingsskjema er på 16.

Siden vi gjennom studien har blitt presentert for saker som kunne ha identifisert enkeltpersoner hvis kommunens navn var kjent, har vi valgt å la kommunene være anonyme i rapporten

1.4.2 Temaer for casestudien

I casestudien har vi vært spesielt opptatt av de kvalitative aspektene ved kommunenes ordninger. Det vil si hvordan kommunene legger til rette for at personer med store bistandsbehov kan ha ferieturer.

Kommunene skulle også oppgi kvantitativ informasjon som antall bistandstrengende og kostnader forbundet med ferieturer i 2004 for å forstå og tolke kommunenes erfaringer og tilbakemeldinger. I enkelte kommuner var det imidlertid vanskelig å innhente kvalitetssikrede tall for omfang, siden dette ikke var registrert på en sammenlignbar måte på tvers av organisasjonen. Noen større kommuner ga også uttrykk for at de ikke ønsket å delta i casestudien hvis de måtte innhente all relevant dokumentasjon over omfang og kostnader.

Det hadde naturligvis vært ønskelig at alle kommunene hadde besvart alle spørsmål som de ble spurt om, men siden denne casestudien ikke er ment å være en representativ undersøkelse av kommune-Norge, anser vi ikke at det er noe stort problem. Vårt fokus er på de kvalitative aspektene ved kommunenes ordninger. I

den grad tall rapporteres fra casestudien, baseres dette på informasjon som er kvalitetssikret av kommunen.

1.4.3 Gjennomføring

I alle casekommunene hadde vi én kontaktperson som var vår nøkkelinformant. Vi startet casestudien med å distribuere et kartleggingsskjema (vedlegg 5) til kontaktpersonen. Med utgangspunktet i svarene på skjemaet gjennomførte vi et telefonintervju med kontaktpersonen i kommunen. I større kommuner var det nødvendig å gjennomføre flere intervjuer, siden praksis varierer, eller fordi ansvaret er fordelt på flere personer. I en del kommuner gjennomførte vi derfor intervjuer med opptil tre ulike personer.

Intervjuet tok utgangspunkt i de svarene som var gitt i kartleggingsskjemaet. Vi var imidlertid opptatt av å fange opp eventuelle særtrekk i den enkelte kommune. I noen kommuner samlet vi også inn rutinebeskrivelser og/eller annen skriftlig informasjon som kunne kaste lys over kommunens praktisering.

Vi ba kommunene rapportere separat for følgende fire brukergrupper;

- Psykisk utviklingshemmede
- Fysisk funksjonshemmede
- Personer som både er psykisk utviklingshemmede og fysisk funksjonshemmede
- Personer med psykiske lidelser som har store bistandsbehov.

Hvis ikke denne oppdelingen stemte med kommunens organisering, åpnet vi for at de isteden kunne rapportere etter en annen gruppeinndeling. Dette ble gjort av enkelte av kommunene.

1.5 Metode del C: feriestedskartleggingen

Vi har kartlagt et utvalgt spesielt tilrettelagte feriesteder i Norge og utlandet. Kartleggingen er foretatt ved hjelp av rettede søk i kanaler der informasjon om slike steder spres og ved hjelp av en internetbasert spørreundersøkelse.

1.5.1 Identifisering av tilrettelagte feriesteder

Etter det vi kjenner til, finnes det ingen utfyllende oversikt over spesielle feriesteder med kvalifisert personale for personer med store bistandsbehov. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) vet heller ikke om det finnes noen slik oversikt. For å få kartlagt hvilke steder som finnes, bestod første runde av kartleggingsarbeidet å søke etter relevante steder på Internett. Det finnes en mengde nettsider som presenterer eller markedsfører ferietilbud for personer med ulike funksjonsnedsettelse. Disse dreier seg om alt fra helhetlige tilbud med overnatting, ulike former for assistanse og aktivitetstilbud, til en enkeltstående hytte for leie eller sightseeingturer som skjer i tilrettelagte kjøretøy. I tillegg har vi gått gjennom nettsidene til ulike interesseorganisasjoner som gir ferietips til sine medlemmer.

Fokus i denne studien er spesielt tilrettelagte feriesteder, og vi har derfor måttet ta en kvalifisert vurdering i hvert enkelt tilfelle om det gjeldende tilbudet kunne kategoriseres som et ”spesielt tilrettelagt feriested”. Enkelte tilbakemeldinger fra feriestedene som deltok i spørreundersøkelsen tyder på at vi likevel har inkludert feriesteder som ikke anser seg selv som et ”spesielt tilrettelagt feriested”. Vi har likevel valgt å ta med svarene fra alle som svarte på undersøkelsen.

Etter å ha foretatt søk på nettet og kartlagt relevante feriesteder, presenterte vi listen for prosjektets rådgivende utvalg og for oppdragsgiver. Gjennom denne dialogen fikk vi frem flere forslag til feriesteder som kunne være relevante.

Til sist har vi snakket med flere andre aktører vi antar har god oversikt på området, blant annet Travelnet Helsereiser, ferie- og fritidskonsulenten i NHF, i tillegg til flere av feriestedene på listen vår, og bedt om ytterligere kommentarer eller forslag til aktuelle feriesteder.

Resultatet av søkeprosessen var en liste på 20-25 steder. Av disse fikk vi kontakt med 21 steder. 19 feriesteder har deltatt i spørreundersøkelsen vår. 9 av dem befinner seg i Norge, fra Troms i nord til Vest-Agder i sør. Fire av de norske feriestedene er eid av Norges Røde Kors. I tillegg eier Troms Røde Kors Haraldvollen i Bardufoss. I Danmark har 2 feriesteder deltatt i undersøkelsen og i Sverige har feriestedet Sommarsol på Skånekysten svart på undersøkelsen vår. Feriestedene utenfor Norden befinner seg i to kategorier. Den ene gruppen er steder som har utenlandske eiere. Eria Resort på Kreta og Kurhotellet Mar Y Sol på Tenerife er eksempler på dette. Den andre gruppen er feriesteder i utlandet som eies av norske aktører. 5 av feriestedene i utvalget befinner seg i denne kategorien, og alle ligger i Spania. Boks 1.1 nedenfor gir en oversikt over feriestedene, deres geografiske plassering og hvem eierne er.

Boks 1.1 Deltakende feriesteder i spørreundersøkelsen

Feriested	Hvor ligger feriestedet	Eiere
Haraldvangen Norges Røde Kors	Akershus	Norges Røde Kors
Hurdalsenteret	Akershus	Norges Blindforbund
Norges Røde Kors Eidene	Vestfold	Norges Røde Kors
Merket ferie- og kurscenter	Oppland	Norges Røde Kors
Noggar'n Aktivitetssenter	Hedmark	
Ljøratunet Villmark Lodge	Hedmark	
Norges Røde Kors Haraldvigen	Vest-Agder	Norges Røde Kors
Andøy Friluftssenter	Nordland	Privateid
Haraldvollen Røde Kors senter	Troms	Troms Røde Kors
Feriecenter Slettestrand	Danmark	Privateid
Musholm Bugt Feriecenter	Danmark	Musholm Fonden
Sommarsol Rehab och Rekreation	Skåne, Sverige	Stiftelse, De Handi- kappades Riksförbund
Eria Resort	Chania, Kreta, Hellas	Privateid
Kurhotel Mar y Sol	Tenerife, Spania	Privateid
Villa Romántica	Alfaz del Pi, Spania	Privateid
Reuma-Sol Senter	Alfaz del Pi, Spania	Norsk Revmatikerforening
Solgården ferie og helsesenter	Costa Blanca, Spania	
Det Norske Helsesenter SA, Valle Marina	Gran Canaria	Norges Astma- og Allergi- forbund, i tillegg til at en del leiligheter er privateid
Casas Heddy	Lanzarote, Spania	Oslo Røde Kors

1.5.2 Tema i kartleggingen

I kartleggingen ble feriestedene blant annet bedt om å gi informasjon om feriestedets tilgjengelighet, omsorgs-, behandlings- og aktivitetstilbud, eierskap og økonomi, samt kostnader knyttet til opphold på feriestedet. Hele kartleggings-skjemaet er presentert i vedlegg 6.

1.5.3 Gjennomføring

ECON kontaktet alle aktuelle feriesteder og fikk oppgitt en kontaktperson for hvert feriested. Kartleggingen ble gjennomført ved hjelp av QuestBack, som er et internettbasert datainnsamlingsverktøy. Kartleggingsskjemaet var på norsk og engelsk.

1.6 Rådgivende utvalg

Prosjektet har hatt et rådgivende utvalg med følgende representanter;

- Olaf Tvede, Sosial- og helsedirektoratet
- Thor Henriksen, Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE)

- Tone Torp, Foreningen for Muskelsyke (FFM)
- Helene Holand, Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)
- Kari Irene Sødergren, Sandnes kommune, Norsk Helse- og Sosiallederlag.
- Lars Martin Dahl, Guro Enger, Røde Kors.

Det rådgivende utvalget har hatt tre møter under prosjektperioden. I møtene har utvalget blant annet diskutert valg av casekommuner, utkast til spørre-/kartleggingsskjemaer og rapport.

1.7 Vedlegg

Til denne rapporten hører det en vedleggsrapport: ECON nr 2005-031 *Ferie for personer med store bistandsbehov - Vedlegg*. Vedleggsrapporten inneholder følgende kapitler:

1. Spørsmål fra SSBs ferieundersøkelse
2. ECONs spørreskjema
3. Resultater fra ECONs undersøkelse
4. Oversikt over casekommuner
5. Skjema til casekommuner
6. Kartleggingsskjema til feriesteder
7. Resultater fra ECONs kartlegging av feriesteder.

2 Bistandstrengendes ferievaner

Vi har kartlagt ferievaner og behov for ferie hos et utvalg hjelpestønadsmottakere, i en spørreundersøkelse. Hjelpestønadsmottakere er personer med dokumenterte bistandsbehov. De kalles heretter for bistandstrengende. I dette kapitlet viser vi:

- kjennetegn ved de **bistandstrengende** i undersøkelsen
- hvordan de bistandstrengendes **ferievaner** skiller seg fra ferievanene til befolkningen generelt. Herunder viser vi også omfanget av **behandlingsreiser**
- karakteristika ved befolkningens og de bistandstrengendes **ferieturer**
- hvordan ferievanene henger sammen med karakteristika ved de **ferierende**, både i befolkningen og blant de bistandstrengende.
- hvilken betydning **sykdom, skade og funksjonshemming** har for de bistandstrengendes ferievaner.

Et hovedmål med dette kapitlet er altså å vise hvordan feriekonsumet til bistandstrengende skiller seg fra feriekonsumet til befolkningen generelt slik det er beskrevet i SSBs ferieundersøkelse. Vår gjennomgang her bærer derfor preg av å være en slags statistisk årbok over de bistandstrengendes feriekonsum.

2.1 Kjennetegn ved de bistandstrengende

For å gi et bilde av hvem de bistandstrengende er viser vi her først en oversikt over kjønns- og aldersfordelingen til respondentene (Tabell 2.1). Oversikten i viser også deres familiesituasjon, helse, bosted, utdanning, arbeid og inntekt. Oversikten inneholder også tall for befolkningen generelt.

Tabell 2.1 Karakteristika ved de bistandstrengende i spørreundersøkelsen

<i>Karakteristika</i>		<i>Andeler ®</i>	<i>blant bistands- trengende</i>	<i>i befolk- ningen¹</i>
Kjønn	Mann		40 %	51 %
	Kvinne		60 %	49 %
Alder	Mellom 18 og 24		11 %	10 %
	Mellom 25 og 44		28 %	45 %
	Mellom 45 og 67		61 %	45 %
Helsetilstand	Har en sykdom, skade eller funksjonshemming		98 %	12 % ²
	Har ikke sykdom, skade eller funksjonshemming		2 %	-
Helsetilstand	God helse		19 %	82 % ³
	Middels god helse		40 %	12 %
	Dårlig helse		41 %	5 %
Sivilstatus	Bor sammen med noen		63 %	82 %
	Bor ikke sammen med noen		37 %	18 %
Bostedsfylke	Oslo/Akershus		12 %	23 %
	Oppland/Hedmark		11 %	8 %
	Østlandet ellers		19 %	19 %
	Agder- Rogaland		18 %	14 %
	Vestlandet		18 %	17 %
	Trøndelag		8 %	6 %
	Nord-Norge		13 %	13 %
Utdannelse	Ungdomsskole eller lavere		41 %	13 % ⁴
	Videregående skole		42 %	59 %
	Universitet/høgskole		17 %	28 %
Yrkesstatus	I arbeid		24 %	96 % ⁵
	Ikke i arbeid		76 %	4 %
Inntekt	Gjennomsnittlig inntekt		149 677 kr	224 400 kr ⁶
	Gjennomsnittlig husstandsinnkomst hos samboende		175 326 kr	606 360 kr

Kilde: ECON og SSB

Note 1: I befolkningen gjelder andelene aldersgruppene 20 til 69 år, hvis ikke annet er angitt.

Note 2: Gjelder aldersgruppene 25 til 66 år. Andelen angir personer med sykdom som påvirker hverdagen i høy grad.

Note 3: Gjelder aldersgruppene 25 til 66 år. Kategoriene er "Meget god eller god helse", "Verken god eller dårlig" og "Dårlig eller meget dårlig helse".

Note 4: Gjelder aldersgruppene 20 til 66 år.

Note 5: Gjelder aldersgruppene 20 til 66 år.

Note 6: Gjelder alle husstander.

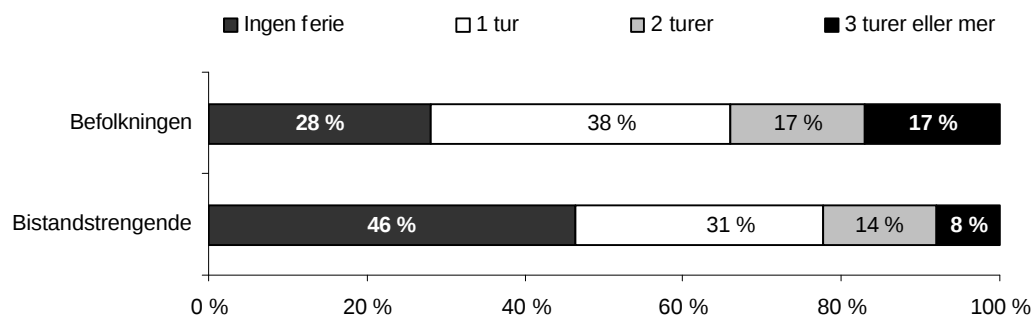
2.2 Ferie- og behandlingsreiser

Vi definerer ferie som et opphold utenfor hjemmet som har minst fire overnattinger. Dette er definisjonen Statistisk sentralbyrå (SSB) bruker i sine ferieundersøkelser som gjennomføres med noen års mellomrom.

Ifølge SSB reiste 72 prosent av befolkningen i alderen 16 til 79 år på minst én ferietur i 1998. De siste 30 årene har denne andelen variert mellom 72 og 78 prosent. Til sammenligning reiste bare 54 prosent av de bistandstrengende i vårt utvalg på ferie i 2004. SSB har undersøkt ferievanene til personer i alderen 16 til 79 år, mens vi har undersøkt ferievanene til personer i alderen 18 til 67 år. Siden eldre reiser mindre på ferie enn yngre ville vi trolig sett enda større forskjeller mellom de bistandstrengende og befolkningen generelt om vi hadde sammenlignet ferievanene til personer i samme aldersgruppe

De bistandstrengende reiser også på færre ferieturer enn befolkningen generelt og de reiser på ferieturer med færre overnattinger. Det viser Figur 2.1 og Figur 2.2 nedenfor.

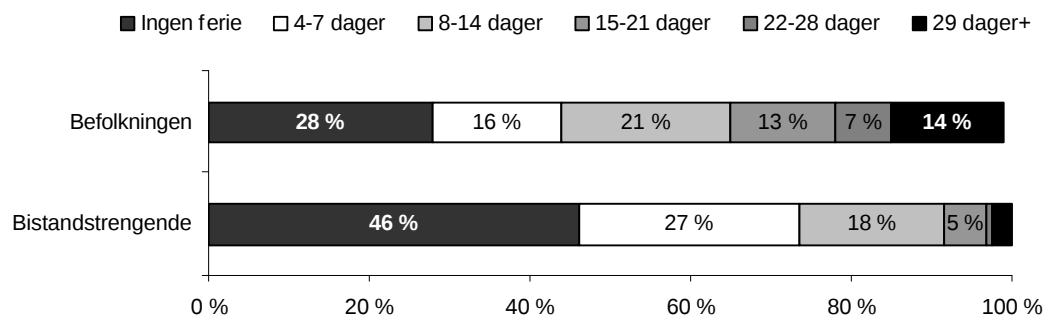
Figur 2.1 *Antall ferieturer for befolkningen i 1998 og de bistandstrengende i 2004. Prosent*



Kilde: SSB og ECON, spørreundersøkelse.

Note: Spørsmålet er stilt til alle

Figur 2.2 *Antall dager på ferietur. For befolkningen i 1998 og de bistandstrengende i 2004. Prosent*



Kilde: SSB og ECON, spørreundersøkelse.

Note: Spørsmålet er stilt til alle.

Dersom vi bare ser på den ferierende delen av befolkningen og den ferierende delen av de bistandstrengende finner vi at de bistandstrengende reiser på færre ferieturer og har ferier med kortere varighet enn befolkningen.

2.2.1 Feriekonsumet til ulike grupper bistandstrengende

Ved hjelp av faktoranalyse av svarene på spørsmålet om hvilke problemer respondentene sliter med har vi identifisert fire grupper bistandstrengende (se avsnitt 1.3.8). Det er personer med samværs- og konsentrasjonsproblemer, psykiske lidelser, bevegelseshemminger og sansetap. Feriekonsumet i disse gruppene varierer noe.

Blant personer med samværs- og konsentrasjonsproblemer reiste 55 prosent på ferietur i 2004. Blant bevegelseshemmede reiste 53 prosent på ferie. Og blant personer med psykiske lidelser reiste 51 prosent på ferie. Feriekonsumet til disse gruppene skiller seg derfor ikke vesentlig fra feriekonsumet til de bistandstrengende samlet. Blant personer med sansetap er derimot feriekonsumet atskillig lavere. Bare 45 prosent av respondentene med sansetap reiste på ferie i 2004.

Siden det var mulig å krysse av på flere problemer er de gruppene vi har identifisert overlappende, det vil si at de fleste personene er med i mer enn en gruppe. Dersom vi hadde klart å identifisere mer distinkte undergrupper, for eksempel diagnosegrupper ville vi trolig fått frem større variasjoner enn det vi har klart med denne faktoranalysen. Vi tror for eksempel at grunnen til at sansetapgruppen har et lavere feriekonsum enn gjennomsnittet er at den er klarere definert som gruppe². Vi har også utført en faktoranalyse av svarene på spørsmålet om hvordan sykdommen, skaden eller funksjonshemmingen hindrer de bistandstrengende i å reise på ferie. Resultatet av denne analysen var to definerte grupper, også disse med et ganske likt feriekonsum.

2.2.2 Behandlingsreiser

En del personer med sykdommer, skader eller funksjonshemminger har jevnlig eller enkeltstående opphold på behandlingssteder utenom sykehus. Vi definerer behandlingsreiser som et opphold, med minst fire overnattinger, på opptreningsinstitusjon eller et annet behandlingssted. Behandlingsreiser er ikke ferie.

12 prosent av de bistandstrengende i vårt utvalg var på en eller flere behandlingsreiser i løpet av 2004. Dersom vi ser ferieturene og behandlingsreisene under ett finner vi at 58 prosent av de bistandstrengende var på en tur med minst fire overnattinger i 2004. Bistandstrengende reiser altså uansett mindre på turer med minst fire overnattinger enn befolkningen generelt.

² Antall med sansetap = 289, antall med samvær og konsentrasjon = 561, antall med bevegelseshemmede = 757, antall med psykiske lidelser = 768.

2.3 Karakteristika ved ferieturene

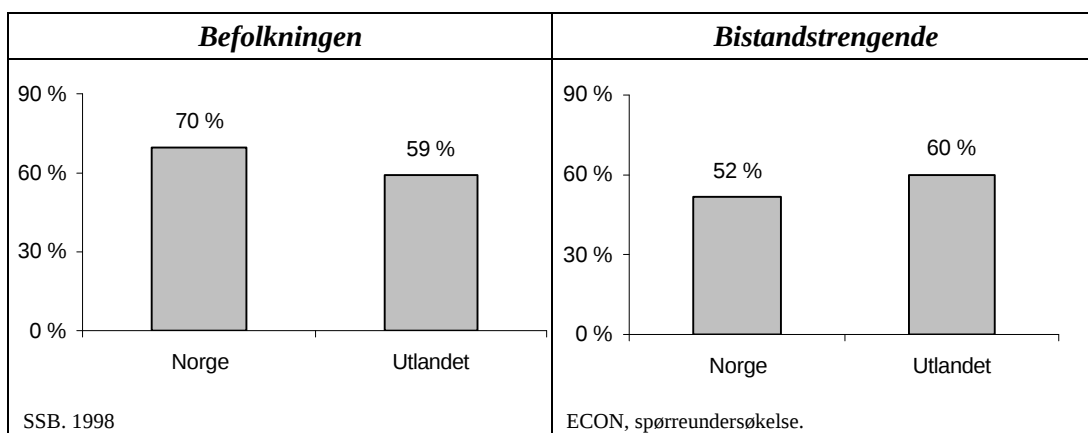
SSBs ferieundersøkelse viser hvor befolkningen reiser på ferie, når vi reiser på ferie, hva slags overnattings- og transportmetode vi benytter og hvem vi reiser sammen med. I vår undersøkelse har vi stilt noen av de samme spørsmålene som SSB for å belyse de bistandstrengendes reisemål, ferievaner, overnattings- og transportmetoder og reisefølge. Resultatene er vist nedenfor.

2.3.1 Hvor reiser vi på ferie?

Vi har undersøkt omfanget av ferierturer i Norge og utlandet. Resultatene er vist i Figur 2.3 og Figur 2.4 nedenfor. Figurene er todelt. Venstre side viser SSBs resultater for befolkningen generelt og høyre side viser våre resultater for de bistandstrengende.

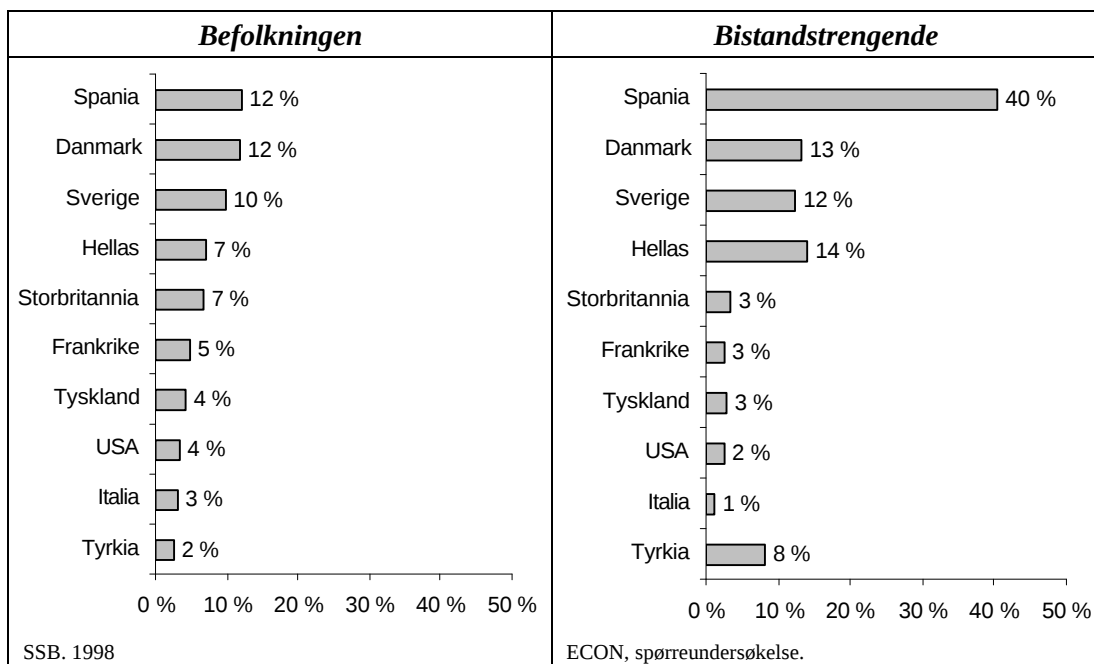
Figur 2.3 nedenfor viser at 70 prosent av den delen av befolkningen som faktisk var på ferie i 1998, ferierte i Norge. 59 prosent ferierte i utlandet. (Mange var altså på mer enn en ferie). Tilsvarende tall i vår undersøkelse blant bistandstrengende er lavere. 52 prosent av de som faktisk var på ferie i 1998 ferierte i Norge, mens 60 prosent ferierte i utlandet. Selv om feriekonsumet er lavere blant de bistandstrengende enn i befolkningen generelt, var altså utenlandsferier blant de bistandstrengende relativt vanligere enn norgesferier, sammenlignet med befolkningen generelt.

Figur 2.3 Andel på ferietur til Norge og utlandet. Prosent av ferierende befolkning. SSB, 1998 og ECON, 2004.



Figur 2.4 bekrefter at utenlandsferier er relativt vanlig blant de bistandstrengende. Spania er det vanligste utenlandske reisemålet i befolkningen, men ikke vesentlig mer populært enn en del andre land. Blant bistandstrengende er imidlertid Spania det desidert vanligste reisemålet. Det skyldes trolig at det finnes flere spesielt tilrettelagte feriesteder der enn i de andre landene. Mange av respondentene våre nevner steder som Casa Heddy på Lanzarote, Reuma-Sol i Alfaz del Pi, Solgården på Costa Blanca-kysten i Spania og det Norske Helsesenteret i Valle Marina på Gran Canaria. Tyrkia er også relativt mer populær blant bistandstrengende, noe som trolig også skyldes at det arrangeres tilrettelagte ferieturer dit.

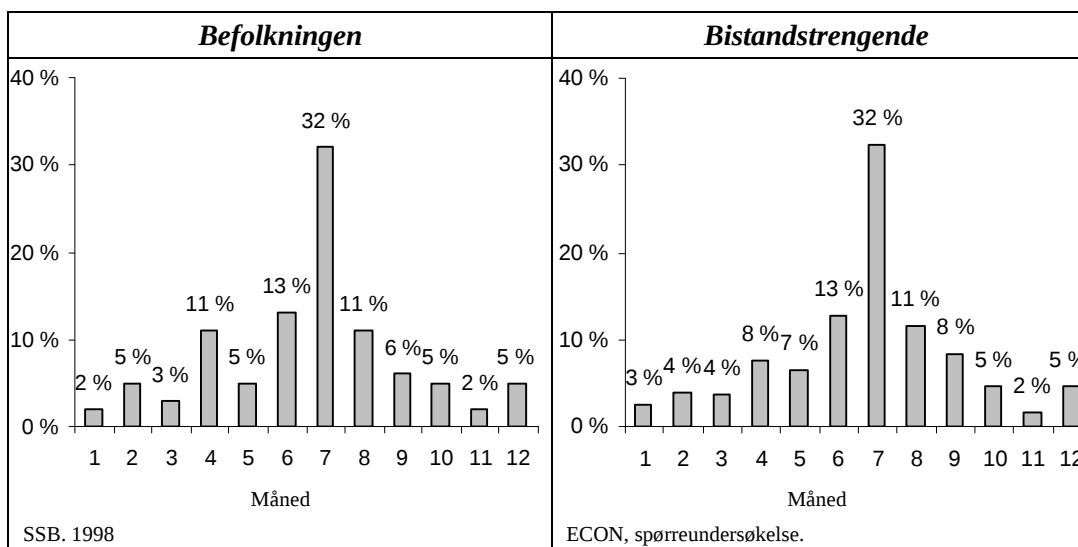
Figur 2.4 De mest populære reisemålene i utlandet. Prosent av ferierende befolkning. SSB, 1998 og ECON, 2004



2.3.2 Når reiser vi på ferie?

Juli er den desidert mest populære feriemånedene både i befolkningen og blant bistandstrengende. 32 prosent av alle ferieturer foregår i juli. Juni og august følger på som de nest mest populære feriemånedene. Få reiser på ferie om vinteren og høsten. Unntaket er påskemånedene. Påsketurer er imidlertid mindre vanlige blant bistandstrengende enn blant befolkningen generelt. Se Figur 2.5 nedenfor.

Figur 2.5 Ferieturer etter måned. Prosent av antall ferieturer. SSB, 1998 og ECON, 2004

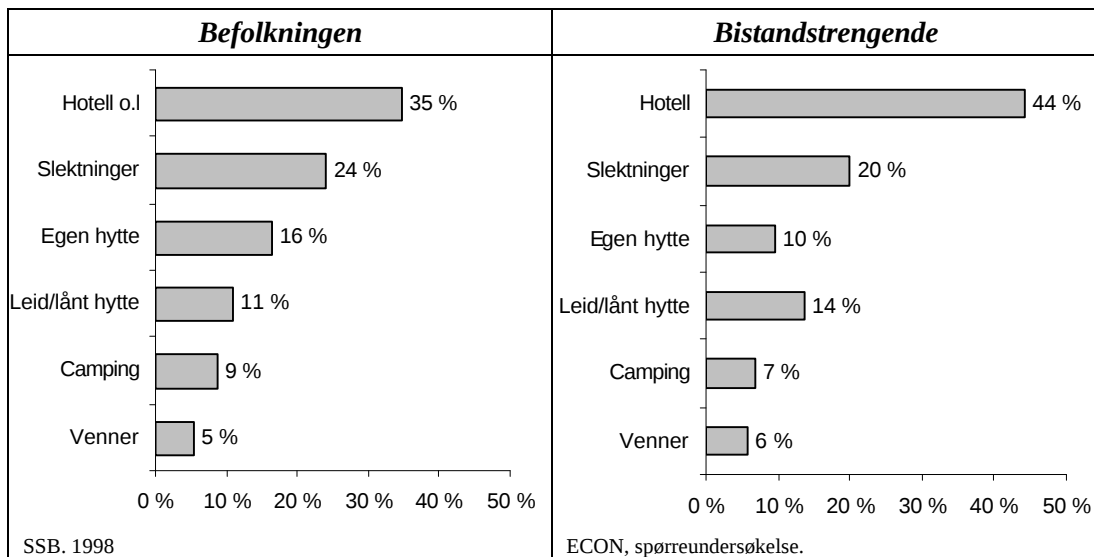


2.3.3 Overnatting og transport

Hotell er den vanligste typen overnattingssted når befolkningen generelt reiser på ferie. Hotell er også det vanligste typen overnattingssted for bistandstrengende, men en god del mer vanlig enn i befolkningen generelt. Blant bistandstrengende

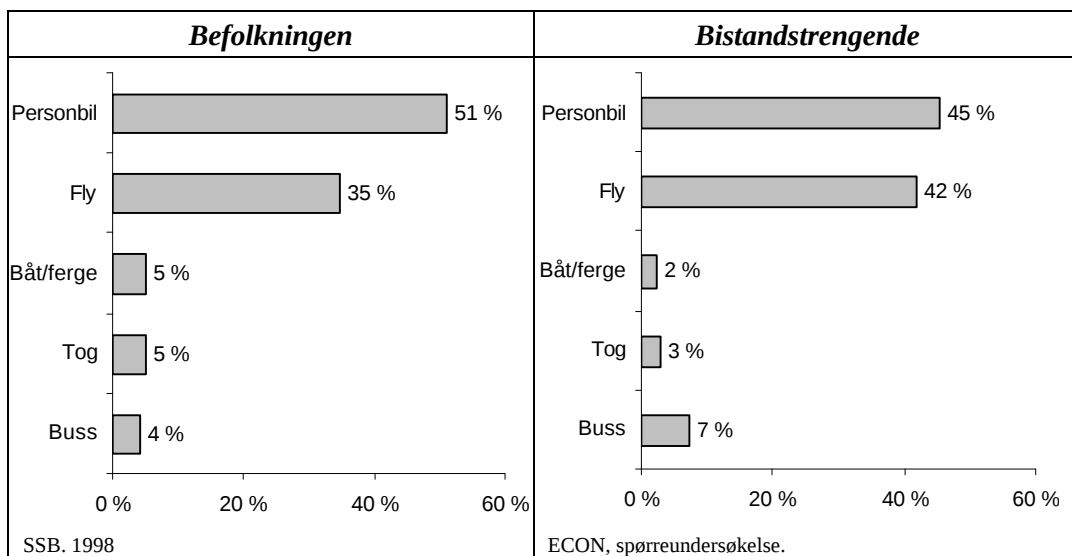
er det også flere som overnatter i leid eller lånt hytte, enn i befolkningen generelt. Dette motsvares av at bistandstrengende i noe mindre grad overnatter hos slektninger og i egen hytte. Se Figur 2.6 nedenfor.

Figur 2.6 Ferieovernattinger etter overnattingsmåte. Prosent av overnattinger. SSB, 1998 og ECON, 2004



Personbil og fly er de vanligste transportmidlene både når befolkningen generelt og bistandstrengende reiser på ferie, selv om bil er noe mindre vanlig og fly noe mer vanlig blant bistandstrengende enn i befolkningen generelt. Båt, tog og buss benyttes relativt lite. Se Figur 2.7 nedenfor.

Figur 2.7 Ferierturer etter viktigste transportmiddel. Prosent av ferierturer. SSB, 1998 og ECON, 2004



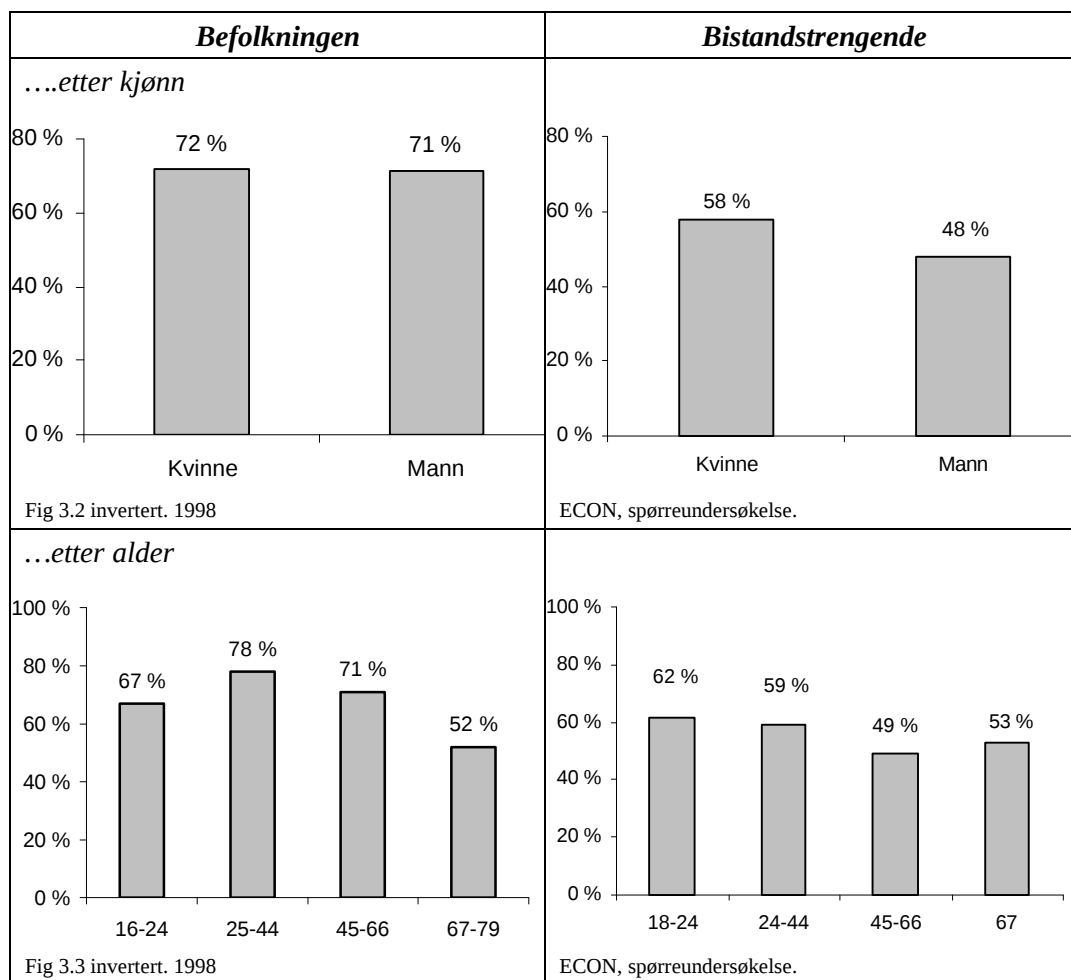
2.4 Karakteristika ved de ferierende

Er du i alderen 25 til 44 år, har høyere utdanning, tjener mer enn 500.000 kroner i året og bor i Oslo/Akershus er sannsynligheten stor for at du var på en eller flere ferieturer i løpet av fjoråret. I motsatt fall, dersom du er eldre enn 67 år, bare har

utdannelse tilsvarende ungdomskole, tjener mindre enn 200.000 kr i året og bor i Hedmark/Oppland er sannsynligheten stor for at du ikke reiste på ferie.

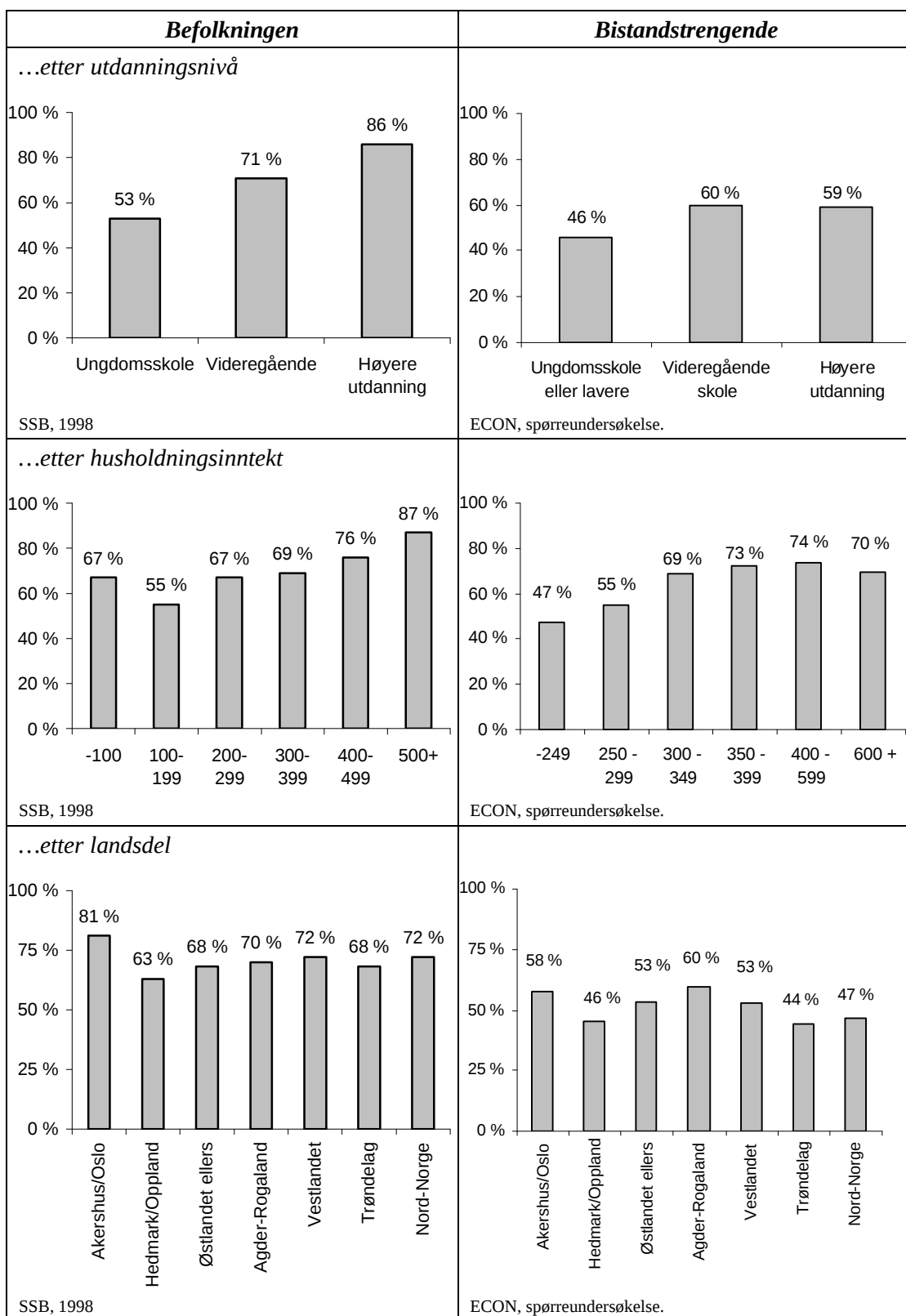
Disse observasjonene gjelder befolkningen totalt og er hentet fra SSBs ferieundersøkelse. En oversikt over sammenhengen mellom befolkningens feriekonsum og kjønn, alder, inntekt, bosted og hyttetilgang er vist i venstre del av Figur 2.8 nedenfor. Høyre kolonne i figuren viser en tilsvarende sammenheng mellom de bistandstrengendes feriekonsum og kjønn, alder, inntekt, bosted og hyttetilgang.

Figur 2.8 Andel med minst én ferie i året. SSB, 1998 og ECON, 2004



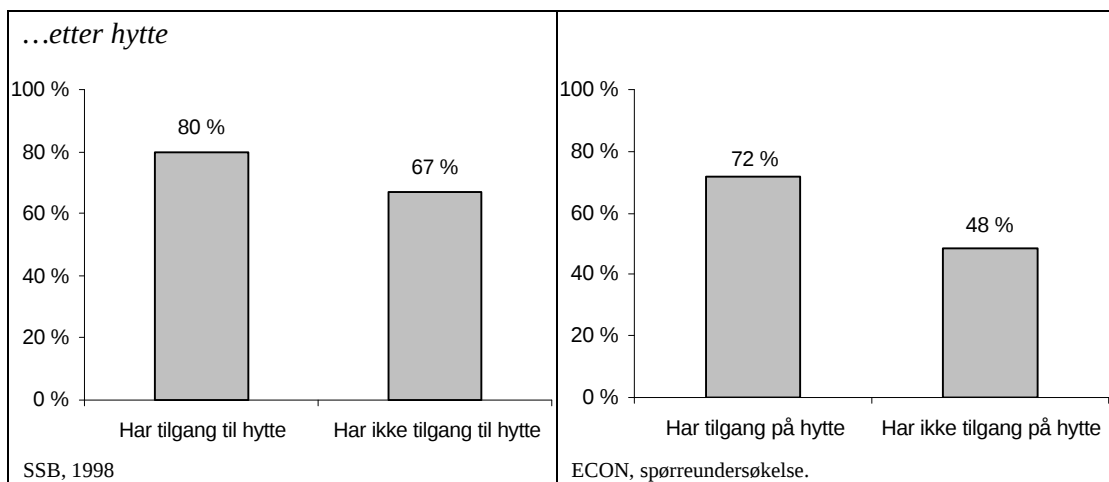
Fortsettelse neste side.

Fortsatt Figur 2.8



Fortsettelse neste side.

Fortsatt Figur 2.8



I utgangspunktet ville vi forvente å finne de samme forskjellene blant bistandstrengende i vår undersøkelse som i befolkningen generelt. Men det gjør vi bare i begrenset grad.

- Blant bistandstrengende er det en større andel kvinner enn menn som reiser på ferie. Dette er en forskjell vi ikke ser i befolkningen generelt. Vi har imidlertid testet ut sammenhengen mellom kjønn og ferievaner i ulike regresjonsanalyser. Forskjellen mellom bistandstrengende menn og kvinner forsvinner når vi ser på flere forklaringsfaktorer samtidig. Forskjellene i figuren er altså tilfeldige.
- Blant bistandstrengende er det ikke aldersgruppen 25 til 44 år som reiser mest på ferie, men aldersgruppen 18 til 24 år. Det kan kanskje skyldes at de aller yngste bistandstrengende i større grad har foreldre de reiser med, som både betaler for turen og hjelper til med det praktiske.
- Blant bistandstrengende er det heller ikke de med høyere utdanning som reiser mest på ferie. Det kan skyldes at det ikke er utdannelsen i seg selv som forklarer feriefrekvensen i befolkningen generelt, men at høyt utdannede ofte tjener mer enn lavt utdannede. Blant bistandstrengende trenger det ikke nødvendigvis å være slik. Høy utdannede kan også rammes av sykdommer eller skader og dermed bli uføretrygdet og ende opp med en relativt lav inntekt. Denne forklaringen støttes av at sammenhengen mellom inntektsnivå og feriekonsum er nokså lik i befolkningen generelt og blant bistandstrengende.
- Blant bistandstrengende er det heller ikke personer i Oslo og Akershus som reiser mest på ferie. De er riktignok blant de som reiser mest, men det fylkesvise feriemønsteret blant bistandstrengende skiller seg noe fra feriemønsteret i befolkningen. Det er ingen åpenbare forklaringer på de fylkesvise forskjellene.
- Blant bistandstrengende er det enda større forskjell i feriekonsumet blant de som har tilgang til hytte og de som ikke har det, enn i befolkningen generelt. Feriekonsumet blant bistandstrengende med tilgang til hytte er større enn feriekonsumet i den delen av befolkningen som ikke har tilgang til hytte.

Tilgang til hytte er også en svært signifikant forklaringsvariabel i regresjonsanalysene vi har gjort.

Den store forskjellen i feriekonsumet blant bistandstrengende som har tilgang til hytte og de som ikke har det, kan muligens forklares med dårlig økonomi blant bistandstrengende. Flere er henvist til å feriere på hytta fordi de ikke har råd til andre ferieformer. I befolkningen generelt er ikke feriekonsumet nødvendigvis så bundet av "gratisalternativer".

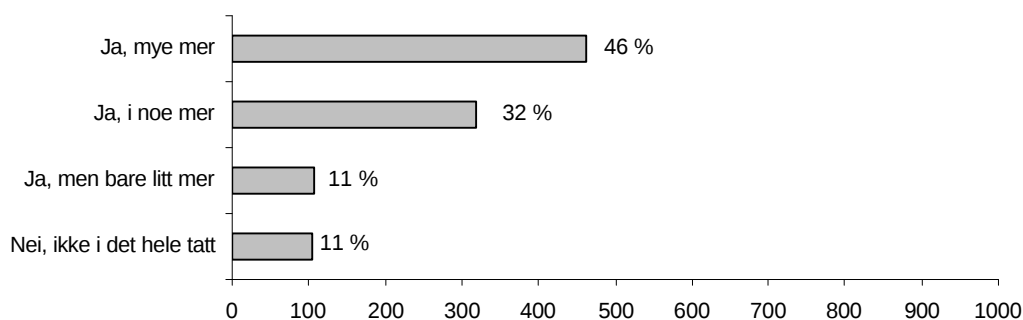
2.5 Betydningen av sykdom, skade og funksjonshemming

Vi har gjort noen enkle regresjonsanalyser for å identifisere hvilke egenskaper ved de bistandstrengende som øker sannsynligheten for at de var på ferie i 2004 og hvilke egenskaper som reduserer sannsynligheten for at de var på ferie i 2004. Resultatet er at tilgang til hytte og/eller deltagelse i arbeidslivet øker sannsynligheten for å ha vært på ferie i løpet av 2004, mens hjelp fra en personlig assistent reduserer sannsynligheten for å ha vært på ferie.

Både deltagelse i arbeidslivet, hjelp fra personlige assistenter og i noen grad tilgang til hytte er imidlertid indikasjoner på hvor omfattende sykdom, skade eller funksjonshemming respondentene har. Dersom vi hadde kunnet sammenligne de bistandstrengende med resten av befolkningen ville sykdom, skade eller funksjonshemming trolig forklart mye av forskjellene mellom de bistandstrengende og resten av befolkningen som vi har vist i avsnitt 2.2. Det har vi ikke mulighet til.

Vi har imidlertid spurt de bistandstrengende selv om de ville reist på flere ferieturer dersom de ikke hadde vært syke, skadede eller funksjonshemmede. Hele 89 prosent svarer ja på dette. Se Figur 2.9 nedenfor.

Figur 2.9 *Ville du reist på flere ferieturer hvis du ikke hadde vært syk/skadet/funksjonshemmet? Prosent og antall*

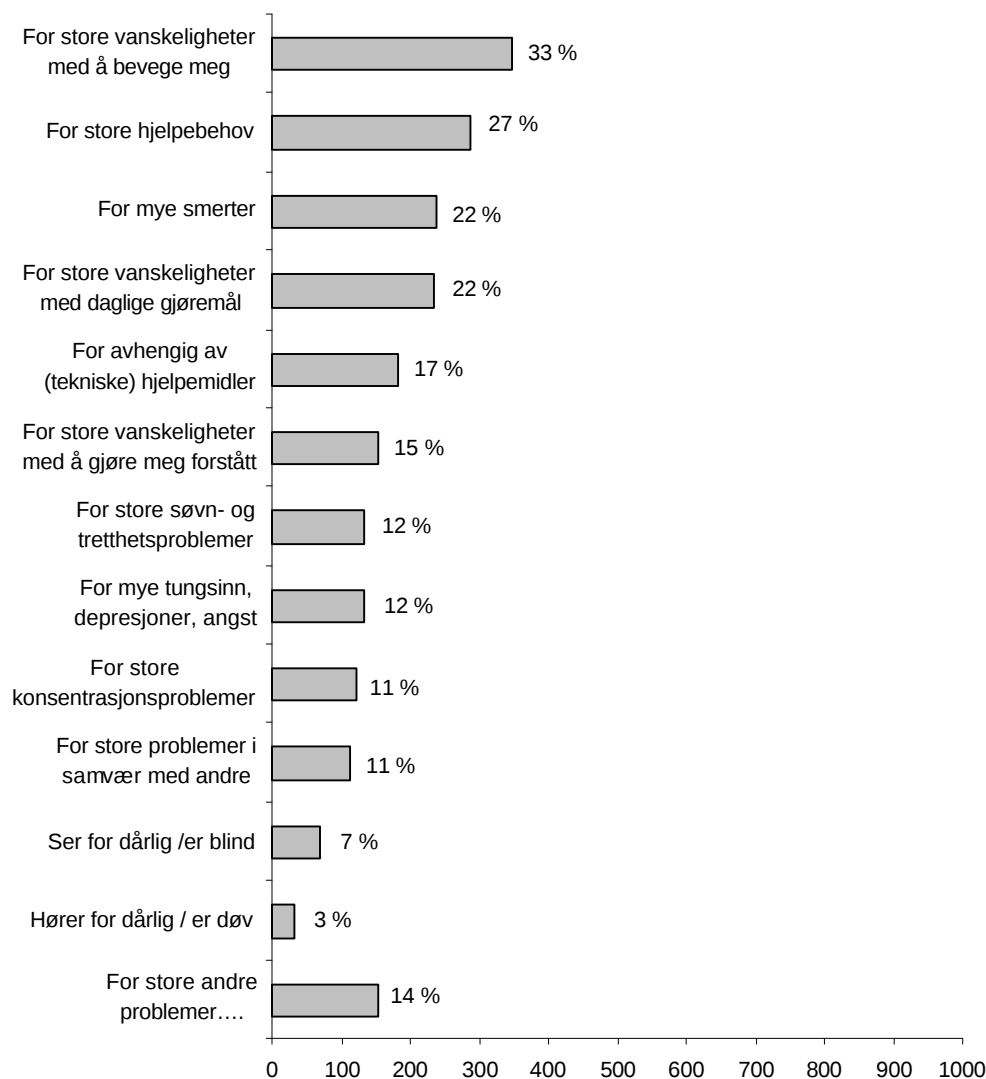


Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Antall svar: 992.

Blant de som var på minst én ferietur i 2004 er det 40 prosent som svarer "ja mye mer" på spørsmålet om de ville reist på flere ferieturer dersom de ikke hadde vært syke, skadede eller funksjonshemmede. Blant de som ikke var på ferie i 2004 er det 53 prosent som svarer "ja, mye mer". Vi har også undersøkt svarene på dette spørsmålet blant de fire gruppene bistandstrengende vi har identifisert gjennom faktoranalysen (se avsnitt 2.2.1). Her er det ingen tydelige forskjeller.

Vi har også spurt de som sier de ville reist på flere ferieturer hvordan sykdommen, skaden, funksjonshemmingen hindrer dem i å reise på ferie. Svarene er vist i Figur 2.10 nedenfor.

Figur 2.10 *Hvordan sykdommen, skaden, funksjonshemmingen hindrer de bistanndstrengende i å reise på ferie. Prosent og antall*



Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Flere svar mulig. Antall avkryssninger: 2193.

2.6 Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at personer med store bistanndsbehov reiser mindre på ferie enn andre. 54 prosent av de bistanndstrengende var på minst én ferietur med varighet på 4 døgn eller mer i løpet av 2004³. Til sammenligning var 72 prosent av befolkningen på minst én ferietur i 1998. De bistanndstrengende reiser også på færre turer og turer med kortere varighet enn befolkningen generelt. Selv når vi ser ferie- og behandlingsreiser under ett reiser de bistanndstrengende på færre turer.

³ Egentlig 15. oktober 2003 til 14. oktober 2004.

Når det gjelder tidspunkt, overnattingsmåte og transportmåte skiller ikke feriemønsteret til de bistandstrengende seg vesentlig fra feriemønsteret til befolkningen for øvrig. Sammenlignet med befolkningen generelt reiser imidlertid de bistandstrengende relativt mer på utenlandsturer enn på norgesturer. Det er spesielt Spania som er et populært reisemål for bistandstrengende, noe som trolig har sammenheng med at det er en del spesielt tilrettelagte feriesteder der.

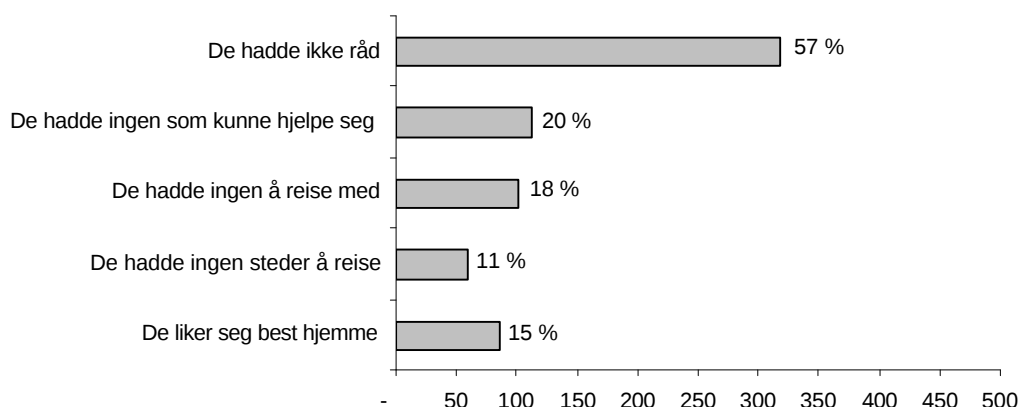
I befolkningen generelt er det typisk at unge voksne i Oslo/Akershus med høy utdanning og god inntekt reiser mye på ferie, mens eldre personer i mindre sentrale strøk, med lav utdanning og lav inntekt reiser mindre på ferie. Dette mønsteret er ikke like tydelig blant de bistandstrengende, siden forskjellene mellom for eksempel menn og kvinner, aldersgrupper, inntektsgrupper eller bosted ikke er signifikante.

Nesten 90 prosent av de bistandstrengende selv sier de ville reist mer på ferie dersom de ikke hadde vært syke, hatt en skade eller vært funksjonshemmede. Sykdommer, skader og funksjonshemminger har derfor mye å si for ferievanene til de bistandstrengende, enten direkte eller indirekte. Dette går vi nærmere inn på i neste kapittel.

3 Behov for hjelp og økonomisk støtte

Vi har sett at de bistanstrengende i vårt utvalg gjennomgående ville reist mer på ferie dersom de ikke hadde vært syke, skadete eller funksjonshemmede. De som ikke har vært på ferie i 2004 oppgir årsaker som dårlig råd, mangel på reisefølge/hjelp og mangel på steder å reise. Se Figur 3.1 nedenfor.

Figur 3.1 *Årsaker til at halvparten av de bistanstrengende ikke var på ferie i 2004. Prosent og antall*



Note: Spørsmålet er stilt til 477 som ikke var på ferie. Flere svar mulig. Antall avkryssninger: 992.

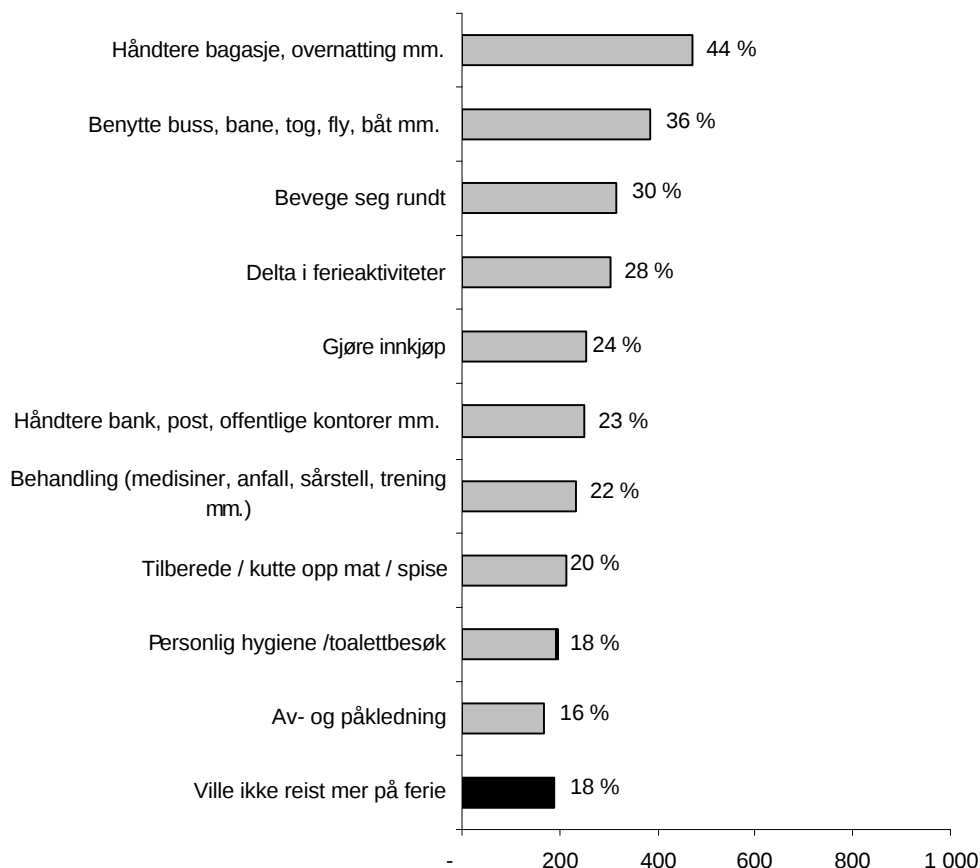
I dette kapittelet går vi igjennom hvilke behov de bistanstrengende har for

- **praktisk bistand** i forbindelse med ferieturer og i det daglige
- **fysisk tilrettelagte feriesteder**
- **økonomisk støtte til ferie.**

3.1 Behov for praktisk bistand

Vi har spurt de bistanstrengende om de ville reist på flere ferieturer dersom de fikk praktisk bistand. Bare 18 prosent svarer nei på dette spørsmålet. Hva den enkelte ville trenge hjelp til er vist i Figur 3.2 nedenfor.

Figur 3.2 Hjelp som kunne bidratt til at bistandstrengende reiste mer på ferie. Prosent og antall



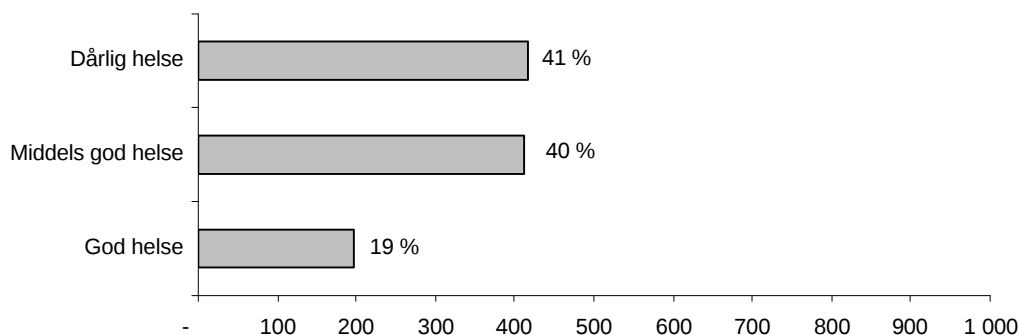
Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Flere svar mulig. Antall avkryssninger: 2975.

Svarene i figuren ovenfor bekrefter svarene i Figur 2.9 og Figur 2.10 i forrige kapittel: 89 prosent av de bistandstrengende i vårt utvalg ville reist mer på ferie dersom de ikke hadde vært syke, skadet eller funksjonshemmet. Problemene de sliter med hindrer dem i å reise på ferie så mye som de kunne ønske. Undersøkelsen for øvrig viser at det er et stort omfang av sykdom, skader og funksjonshemminger blant de bistandstrengende, og at mange er avhengige av omfattende praktisk hjelp i det daglige:

3.1.1 Stort omfang av sykdom, skader og funksjonshemminger

98 prosent av de bistandstrengende i spørreundersøkelsen oppgir at de har en sykdom, skade eller funksjonshemming. En stor andel av utvalget vurderer i tillegg sin egen helse som dårlig. En oversikt er gitt i Figur 3.3 nedenfor. 81 prosent vurderer helsetilstanden sin som dårlig eller middels god. Bare 19 prosent vurderer helsetilstanden som god.

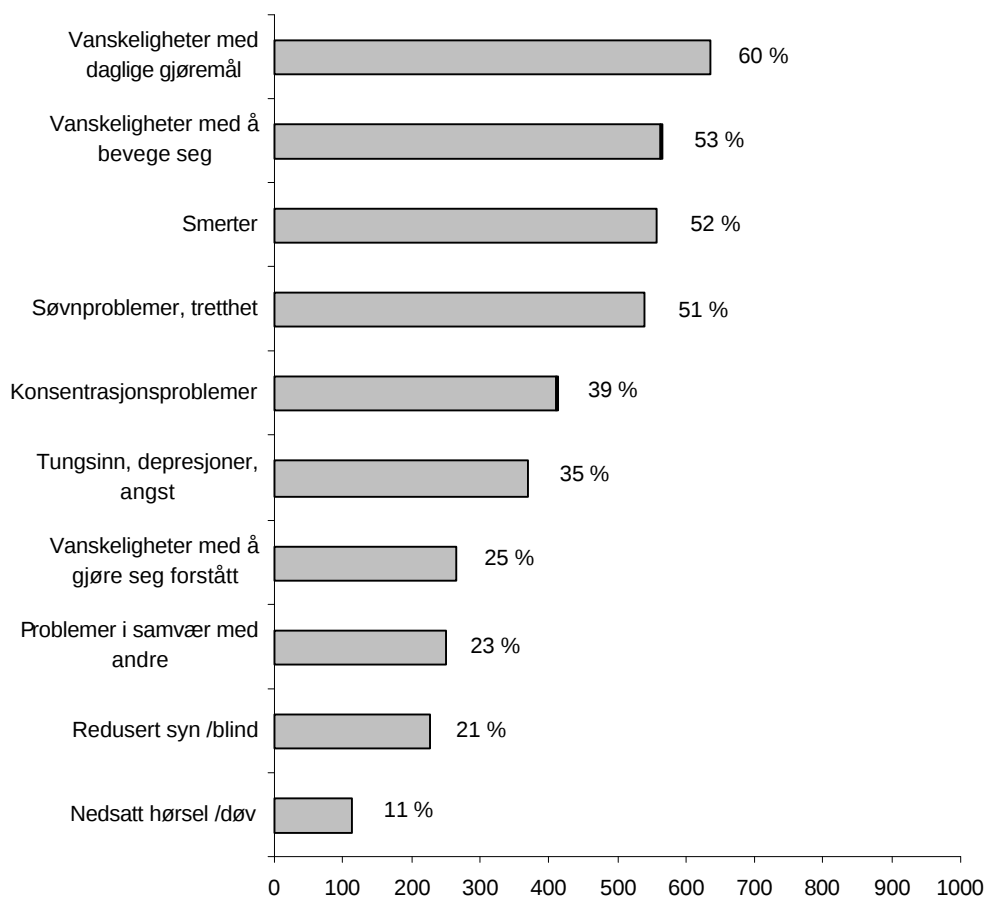
Figur 3.3 *De bistandstrengendes vurdering av egen helse. Prosent og antall*



Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Antall svar: 1026.

Figur 3.4 nedenfor viser hvilke problemer personene i utvalget har. Godt over halvparten har problemer med daglige gjøremål og/eller problemer med å bevege seg. Omlag halvparten har smerter og/eller søvnproblemer. En mindre andel har konsentrasjonsproblemer, lider av tungsinn eller depresjoner, har vanskeligheter med å gjøre seg forstått, problemer i samvær med andre eller har sansetap.

Figur 3.4 *Problemer de bistandstrengende har i det daglige. Prosent og antall*

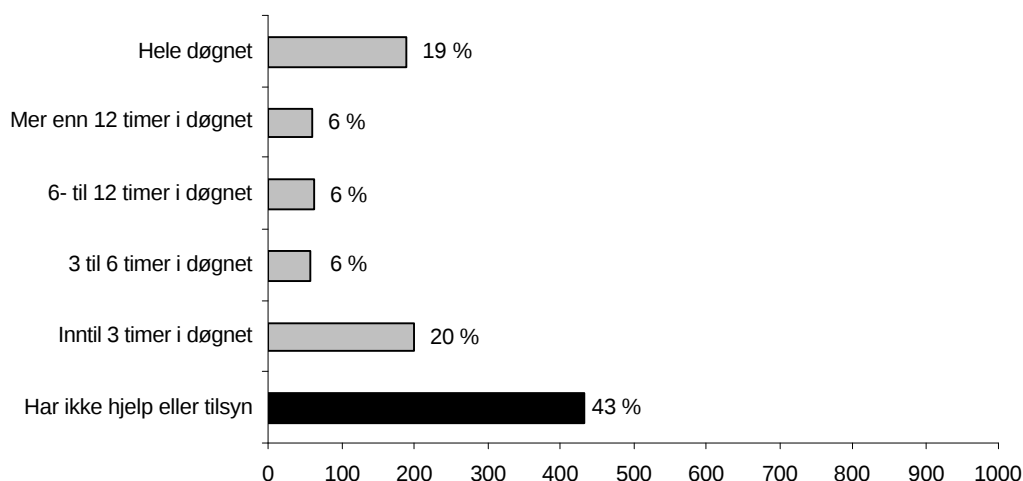


Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Flere svar mulig. Antall avkryssninger: 3933.

3.1.2 Mange får praktisk bistand i det daglige

Figur 3.5 nedenfor viser at 57 prosent av de bistandstrengende i undersøkelsen får hjelp eller tilsyn hele eller deler av døgnet.

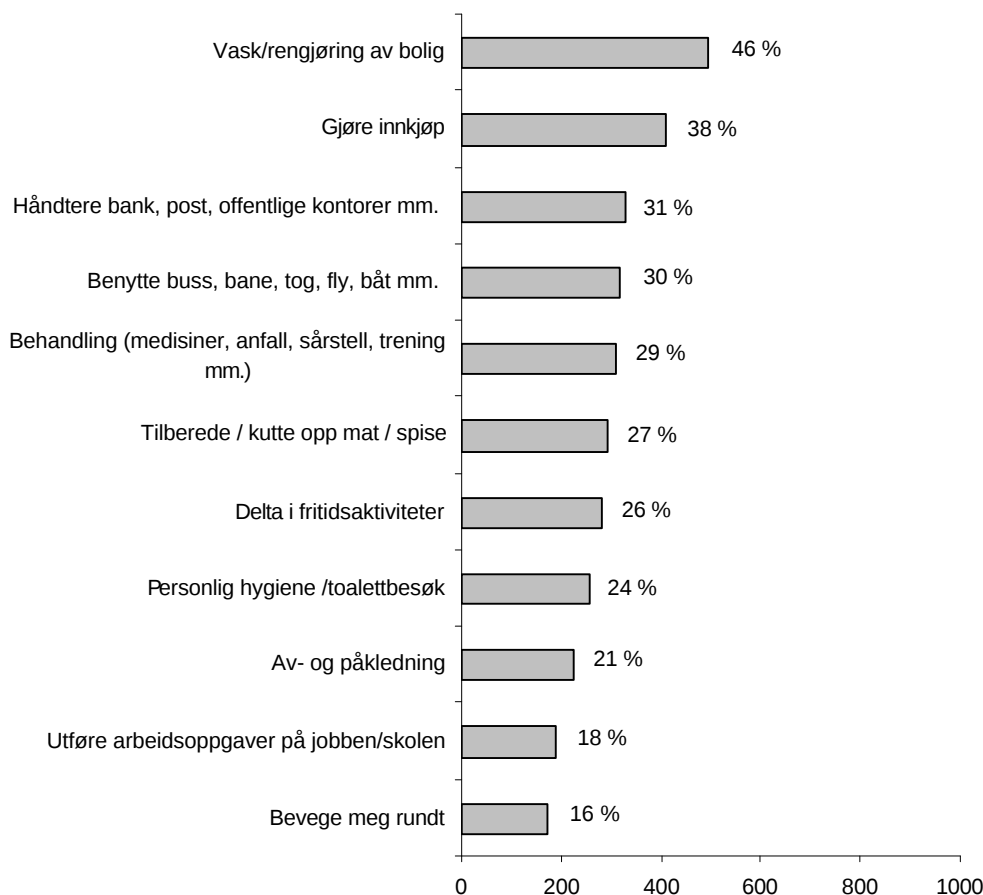
Figur 3.5 Omfang av hjelp i løpet av dagen. Prosent og antall



Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Antall sar: 1005.

Det vanligste er å få hjelp til vask av bolig og å gjøre innkjøp. Dernest, hjelp til å håndtere bank, post, offentlige kontorer med mer, benytte ulike transportmidler, behandling, tilberede mat/spise, delta i fritidsaktiviteter, personlig hygiene, av- og påkledning, utføre arbeidsoppgaver på jobben/skolen og bevege seg rundt. Se Figur 3.6 nedenfor.

Figur 3.6 Hjelp de bistandstrengende får i det daglige. Prosent og antall



Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Flere svar mulig. Antall avkryssninger: 3272.

57 prosent av de bistandstrengende i utvalget bruker tekniske hjelpemidler. Videre sier 22 prosent av de bistandstrengende at de har en personlig assistent. Dessverre gikk det ikke klart frem av spørreskjemaet at vi var ute etter å kartlegge omfanget av *brukerstyrte* personlige assistenter. Sannsynligvis har mange flere enn de som har brukerstyrte personlige assistenter sagt at de har en personlig assistent. Svarene har likevel fanget opp en viktig dimensjon ved bistandsbehovene: hjelp fra personlige assistenter er en av de få faktorene som forklarer om en person har vært på ferietur eller ikke.

3.2 Kan tilrettelagte feriesteder være en løsning?

65 prosent de bistandstrengende sier de ville reist på flere ferieturer dersom de kunne reise til steder som var fysisk tilrettelagt. Vi ser også dette som en konsekvens av hjelpebehovene de bistandstrengende har, og utdyper ikke dette videre her. Vi kommer tilbake til tilbudet av tilrettelagte feriesteder i kapittel 4.

3.3 Behov for økonomisk støtte

Hele 84 prosent av de bistandstrengende i utvalget sier de ville reist mer på ferie dersom de fikk økonomisk støtte. Dette er ikke spesielt overraskende. Når en vare

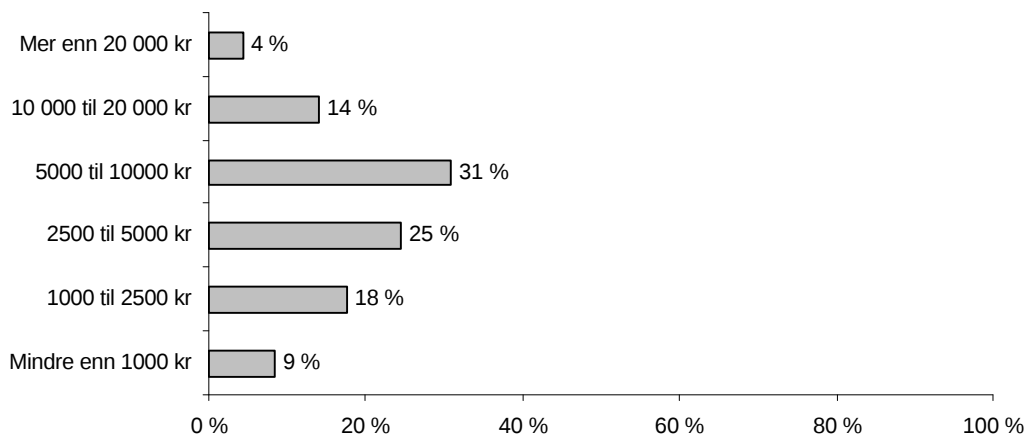
eller tjeneste blir billigere, eller fremstår som billigere, øker som regel konsumet. De fleste av oss ville reist på flere ferieturer dersom vi fikk økonomisk støtte til det, eller reisene blir billigere. Det som er spesielt med vårt utvalg er at de i utgangspunktet reiser mindre på ferie enn den øvrige befolkningen. Dessuten har de

- en sykdom, skade eller funksjonshemming som fører til at ferier blir dyrere enn den ellers ville blitt
- relativt lite penger å bruke på ferie pr år. Det skyldes igjen at
 - de tjener mindre enn befolkningen generelt fordi
 - de arbeider mindre enn befolkningen generelt.

3.3.1 Dyre ferier

Ifølge SSBs ferieundersøkelse var utgiftene per person per ferietur på 5.885,- kroner i 1998. Det tilsvarer 6.638,- 2004-kroner. De bistandstrengende i vår undersøkelse hadde gjennomsnittlige utgifter per person på 7.017,- kroner per ferietur i 2004. Utgiftsforskjellen er neppe signifikant. Utgiftsfordelingen er vist i Figur 3.7 nedenfor.

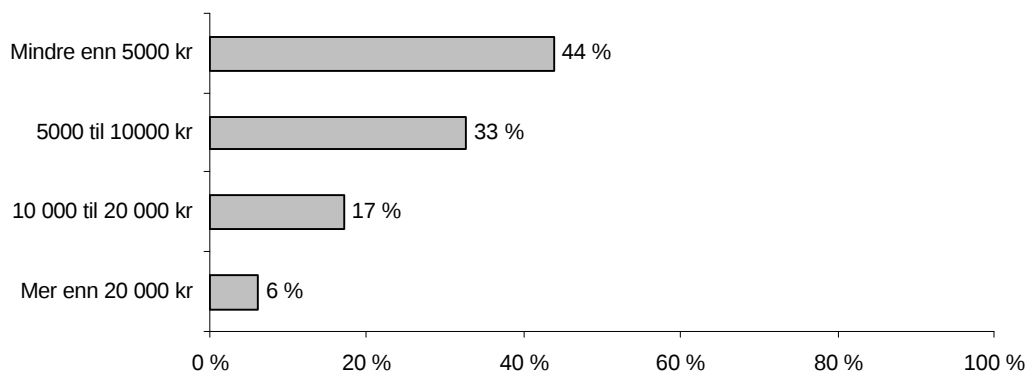
Figur 3.7 *Utgifter pr reise. Prosent og antall*



Note: Spørsmålet er stilt til 553 som var på ferie. Flere ferier. Antall avkrysninger: 860.

Ca 20 prosent av utvalget rapporterer at de hadde med seg hjelpearbeidere på én eller flere av ferieturene de hadde i 2004. Disse hjelpearbeiderne kostet i gjennomsnitt 7.988,- kr. Fordelingen er vist i Figur 3.9 nedenfor.

Figur 3.8 *Kostnad ved å ha med profesjonelle hjelpearbeidere. Prosent og antall*



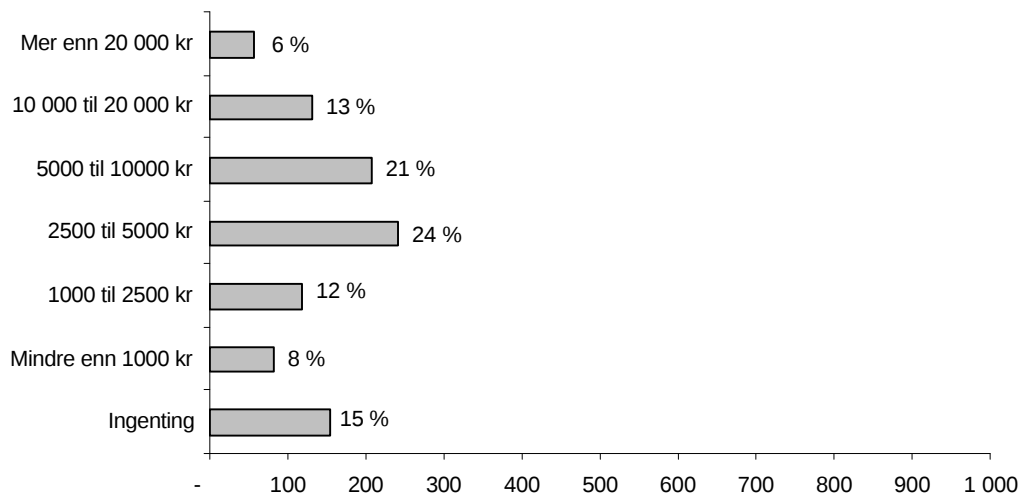
Note: Spørsmålet er stilt til 553 som var på ferie. Flere ferier. Antall avkryssninger: 202.

Mange hadde trolig med seg ektefeller, andre slektninger eller venner som fungerte både som reisefølge på vanlig vis og som ledsager. Disse får trolig sjelden betalt.

3.3.2 Lavt feriebudsjett

15 prosent av de bistandstrengende har ingen midler å bruke på ferie i løpet av et år og 40 prosent har kun 5.000,- kroner eller mindre å bruke på ferie. Se Figur 3.9.

Figur 3.9 *Feriebudsjett pr år. Prosent og antall*



Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Antall svar: 990.

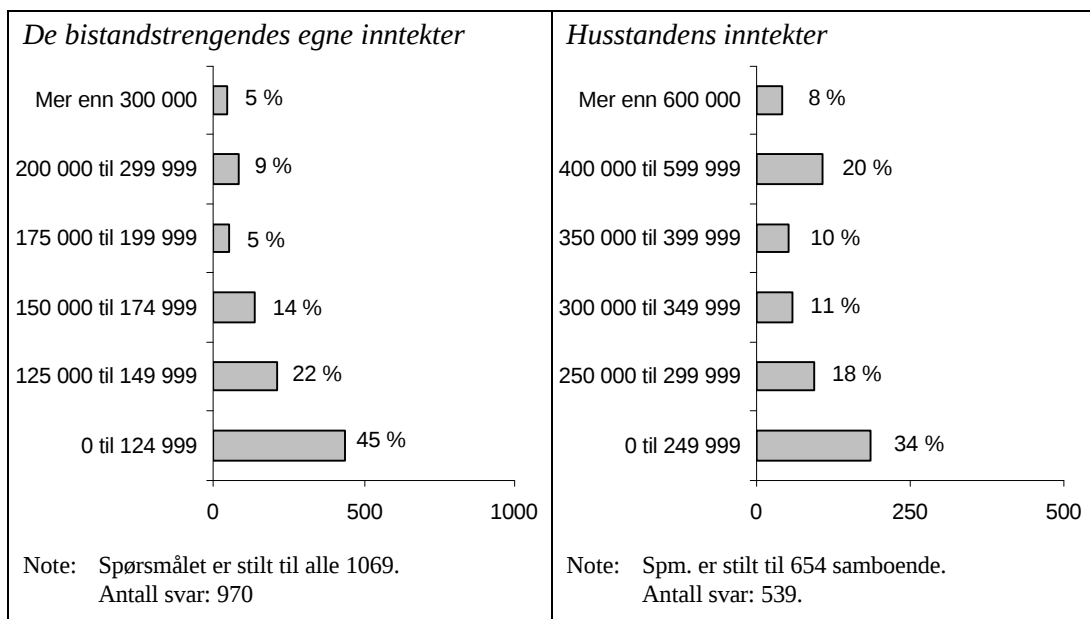
I gjennomsnitt var de bistandstrengendes feriebudsjett på ca 6.460,- kr pr år. Hvis vi bare regner med de som hadde et feriebudsjett på mer enn "ingenting", så var gjennomsnittet på 7.461,- kroner. Feriebudsjettene er altså om lag like store som utgiftene knyttet til faktiske ferieturer.

3.3.3 Lave husholdningsinntekter

Ifølge SSBs inntekts- og formuesundersøkelse blant husholdningene hadde norske husholdninger en gjennomsnittlig inntekt på ca 450.000 kr i 2002. Inntekten er summen av lønn, næringsinntekt, kapitalinntekt og overføringer som pensjoner, arbeidsledighetstrygd, barnetrygd, sosialhjelp med mer. Kapitalinntekt utgjør ca 34.000 kr.

Ifølge vår undersøkelse hadde de bistandstrengende en gjennomsnittlig egen inntekt på ca 150.000 kr i 2004. 63 prosent bor sammen med noen. I disse husstandene var den gjennomsnittlige inntekten på ca 175.000 kr. Gjennomsnittet for de bistandstrengende er altså langt lavere enn for befolkningen for øvrig⁴. Inntektsfordelingene er vist i Figur 3.10 nedenfor.

Figur 3.10 *Inntekter. Prosent og antall*



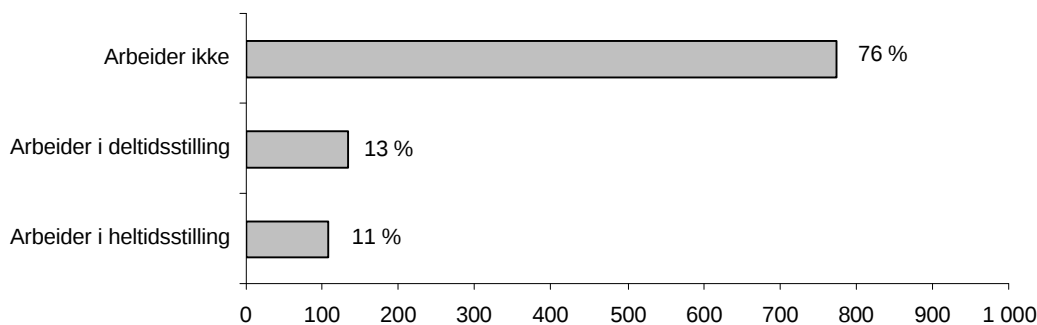
Denne forskjellen mellom befolkningen generelt og ulike grupper av funksjonshemmede er også vist i ECON (2001). Der sammenligner vi husholdningsinntekten i befolkningen generelt og blant et utvalg medlemmer i Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons medlemsorganisasjoner. Vi finner der at husholdninger med funksjonshemmede og kronisk syke kun har ca 70 prosent av gjennomsnittsinntekten i befolkningen generelt.

3.3.4 Lav yrkesdeltakelse

De lave inntektene blant bistandstrengende skyldes at de har lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen generelt. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (SSB, 2004) var ca 70 prosent av befolkningen i alderen 16 til 74 år sysselsatt i 3. kvartal 2004. Ifølge vår undersøkelse var kun 24 prosent av de bistandstrengende sysselsatt på undersøkelsestidspunktet. 76 prosent var ikke i arbeid, det vil si at de bare har ulike stønader å leve av. Se Figur 3.11 nedenfor.

⁴ I spørreskjemaet ba vi ikke eksplisitt om næringsinntekt og kapitalinntekt, men det er grunn til å tro at i alle fall næringsinntekten utgjør en svært liten andel av inntektene.

Figur 3.11 *Andel i arbeid. Prosent og antall*



Note: Spørsmålet er stilt til alle 1069. Antall svar: 1020.

3.4 Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapittelet viser hvilke behov de bistandstrengende har for praktisk bistand i forbindelse med ferieturer og i det daglige, fysisk tilrettelagte feriesteder og økonomisk støtte til ferie. Vi har spurt dem om de ville reist mer på ferie dersom de kunne

- fått praktisk bistand på ferieturen – **82** prosent svarer ja
- reist til steder som var fysisk tilrettelagt – **65** svarer ja
- fått økonomisk støtte til ferie – **84** prosent svarer ja.

Svarene gjenspeiler at de bistandstrengende har et stort hjelpebehov og dårlig økonomi. 41 prosent har dårlig helse. 60 prosent har problemer med daglige gjøremål og 57 prosent får hjelp eller tilsyn hele eller deler av dagen. Samtidig bor de bistandstrengende i husholdninger som har vesentlig lavere inntekter enn befolkningen generelt.

Både tilgang til praktisk bistand og tilrettelagte feriesteder er i siste instans et spørsmål om økonomi. Det er derfor ikke åpenbart å skille mellom bistand, feriesteder og økonomisk støtte. For den enkelte kan det likevel være et viktig skille. Det eksisterer ikke nødvendigvis markeder for alle typer bistandstjenester. Noen bistandstrengende vil derfor være avhengig av at det offentlige bidrar med praktisk hjelp i tillegg til, eller istedenfor pengestøtte. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7 der vi drøfter tiltak som kan gjøre det mulig for personer med store bistandsbehov å reise på ferie til en overkommelig kostnad.

4 Tilrettelagte feriesteder

I dette kapitlet presenterer vi kartleggingen av tilrettelagte feriesteder. Til sammen har 19 feriesteder deltatt. Feriestedene har blant annet gitt informasjon om feriestedets tilgjengelighet, omsorgs-, behandlings- og aktivitetstilbud, eierskap og økonomi, samt kostnader knyttet til opphold på feriestedet. Vi går igjennom følgende punkter:

- allmenngjøring vs særskilt tilrettelegging
- feriestedenes tilgjengelighet
- organiseringen og gjennomføring av et opphold
- kostnader ved et opphold
- bistand og aktiviteter på feriestedet
- turoperatører.

Nedenfor oppsummeres kartleggingen. I vedlegg 7 vises svarene fordelt på hvert enkelt feriested.

4.1 Allmenngjøring vs særskilt tilrettelegging

Manglende tilgjengelighet og tilrettelegging hindrer mange bistandstrengende fra å reise på ferie. Undersøkelser viser at mange hadde reist langt mer, hvis reiselivsnæringen hadde tatt hensyn til at de som reiser har ulikt funksjonsnivå (Se NOU 2001:22). Enkelte feriesteder er spesielt tilrettelagte, men fokus i dagens samfunn er ikke å bygge opp egne feriesteder for bistandstrengende. Skal mennesker med nedsatt funksjonsevne oppnå full deltakelse og likestilling innen reiselivet, må tilgjengeligheten øke i samfunnet. Det betyr at dagens reiselivsbedrifter må legge til rette for at bistandstrengende kan være blant bedriftens gjester – på lik linje med befolkningen ellers. Det betyr tilrettelegging knyttet til overnatting, transport, servering, aktivitet og opplevelser.

Det foreligger ikke noen større kartlegging av hvor stor andel av ferie- og fritidstilbudet som er tilrettelagt for personer med funksjonsnedsettelse. Som en del av prosjektet «Reise og friluftsliv for funksjonshemmede i Nordland» ble det foretatt en registreringsrunde til reiselivsbedrifter i fylket. Kartleggingen viste at tilretteleggingen er klart dårligst for synshemmede og hørselshemmede; 88 prosent av reiselivsbedriftene var utilgjengelige for synshemmede, mens 96 prosent var utilgjengelige for hørselshemmede. Tallene viste at tilrettelegging ofte er rettet

mot bevegelseshemmede, og at det tas lite hensyn til mennesker med sansetap i utformingen av reiselivstiltak.

Flere vi har vært i kontakt med i løpet av kartleggingsperioden (Det rådgivende utvalget, ferie- og fritidskonsulenten i NHF, Deltasenteret mfl.) understreker behovet for å bevisstgjøre og påvirke det allmenne reiselivsmarkedet. Tilbudene må generelt være mer tilgjengelig for grupper i samfunnet, som har særskilte behov for tilrettelegging, enn de er i dag. Deltasenteret i Sosial- og helsedirektoratet har blant annet satt i gang et arbeid med å utvikle en norsk merkeordning for tilgjengeligheten av ulike reiselivstilbud. Slike ordninger finnes allerede i våre naboland.

- I Sverige leder organisasjonen *Turism för alla* arbeidet med å gjøre svensk reiseliv tilgjengelig for alle. *Turism för alla* tilbyr blant annet tilgjengelighetsanalyser av turistmål og anlegg, kvalitetskontrollert sertifisering gjennom et sertifiseringsprogram kalt *Equality*, i tillegg til markedsføring, rådgivning, undervisningsprogram og samarbeid om gjennomføring av pakke-reiser. (Se www.turismforalla.se)
- I Danmark har Dansk Standard ledet arbeidet med å utvikle en merkeordning for tilgjengelighet på reiselivsområdet (Dansk Standard 2003). Merkeordningen kategoriserer funksjonsnedsettelse i 7 ulike grupper. Et feriested kan være tilrettelagt for én eller flere av disse gruppene. Merkeordningen innebærer at feriestedene får tildelt et eller flere tilgjengelighetsmerker, som på en enkel måte viser hvilke grupper stedet er tilrettelagt for.

Den norske merkeordningen er tenkt basert på den danske merkeordningen, men med færre kategorier av funksjonsnedsettelse. Merkeordningen skal være en gradering både av fysisk tilrettelegging, av aktivitetstilbud og av servicenivå.

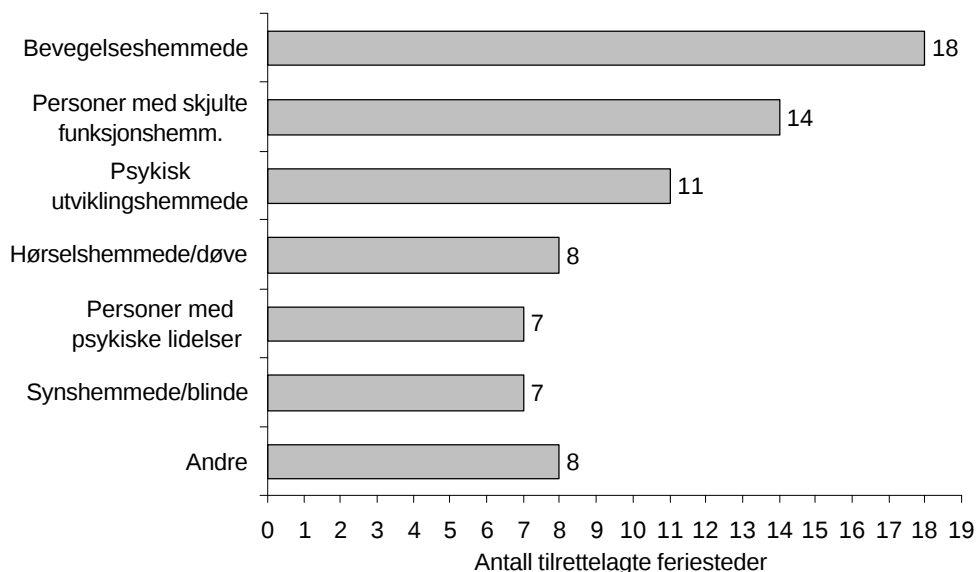
Fokus i vår kartlegging er imidlertid *spesielt tilrettelagte* feriesteder, som tilbyr et mer eller mindre helhetlig ferieopplegg for personer som har særlige bistandsbehov. Selv om det er viktig å påvirke det allmenne markedet til å fokusere mer på tilgjengelighet, kan det tenkes at enkelte bistandstrengende først og fremst ønsker å reise til spesielt tilrettelagte feriesteder med et helhetlig tilbud og tett oppfølging under ferien. For noen kan slike feriesteder gi en større trygghetsfølelse enn å reise på egen hånd til ”vanlige” feriesteder.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser da også at 65 prosent av bistandstrengende ville reist på flere ferieturer dersom de kunne reise til steder som var fysisk tilrettelagt. Videre viser resultatene at en stor andel av respondentene trenger mye praktisk bistand, også når de er på ferie (se avsnitt 3.2 og Figur 3.2).

4.2 Feriestedenes tilgjengelighet

Figur 4.1 nedenfor oppsummerer tilretteleggingen ved de 19 feriestedene. 18 av stedene er tilrettelagt for bevegelseshemmede, mens 14 av stedene er spesielt tilrettelagt for personer med skjulte funksjonshemminger (astmatikere, allergikere, diabetes, epilepsi, mv). En del steder er også tilrettelagt for synshemmede/blinde, hørselshemmede/døve, psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser som har store bistandsbehov. Av annen tilrettelegging nevnes sosialt funksjonshemmede og personer med nedsatt allmentilstand (utrygge). 18 av de 19 feriestedene har også funksjonsfriske som målgruppe.

Figur 4.1 Tilgjengeligheten for brukere med ulike funksjonshemninger og bistanndsbehov (N=19)



Når en bistanndstrengende skal finne feriested er det viktig at informasjon om eventuell tilrettelegging er lett tilgjengelig. I arbeidet med rapporten har vi blitt fortalt om flere eksempler der den reisende har fått vite at et feriested er tilrettelagt, men at det likevel ikke var tilfellet når vedkommende kom til stedet. I arbeidet med finne tilrettelagte feriesteder i denne kartleggingen har det vært en utfordring å vurdere hvilke feriesteder som virkelig har en helhetlig tilrettelegging, og hvilke som markedsfører seg som tilrettelagte, men der tilretteleggingen kun består i for eksempel et begrenset antall tilrettelagte rom.

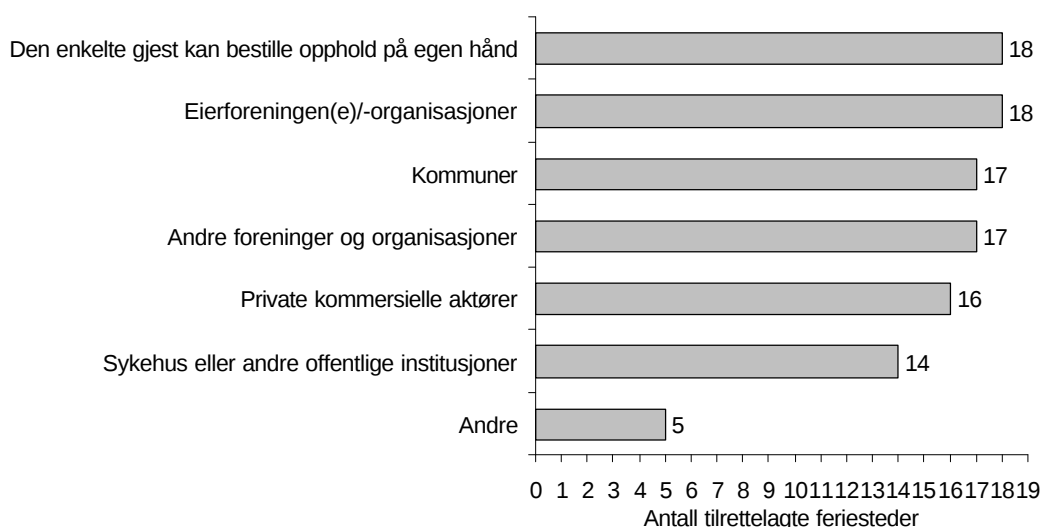
17 av de 19 feriestedene svarer at de har "oppdatert informasjon om stedets tilgjengelighet systematisk presentert og lett tilgjengelig". I tillegg til at tilstrekkelig informasjon er viktig for den ferierende, er det også viktig at den informasjonen som faktisk oppgis, er til å stole på. Alle relevante opplysninger om feriestedet må være korrekte og bør oppdateres jevnlig. En måte å sikre dette på, er å sertifisere feriestedet gjennom en godkjent, ekstern merkeordning. En slik sertifisering gir trygghet for den reisende om at feriesteder som på papiret er egnet, også er det i praksis. For feriestedet gir sertifiseringen mulighet til å tiltrekke nye kundegrupper. 11 av stedene har i dag et kvalitetsmerke eller liknende, der utenforstående har vurdert tilretteleggingen.

Andøy friluftssenter har fått "tilgjengelighetsprisen" i Nordland i 1996. Haraldvigen er kvalitetsvurdert gjennom skoledirektøren i Vest-Agder og Norsk Leirskoleforening, mens Reuma Sol brukte tillitsvalgte fra Norges Handikapforbunds brukerutvalg under bygging. Også Casas Heddy hadde kontakt med NHF. I tillegg har sistnevnte sted interne kvalitetssikringssystemer i samarbeid med lokale helsemyndigheter. Slettestrand i Danmark har de nasjonale danske tilgjengelighetsmerkene i 7 forskjellige handikap kategorier.

4.3 Organiseringen og gjennomføring av oppholdet

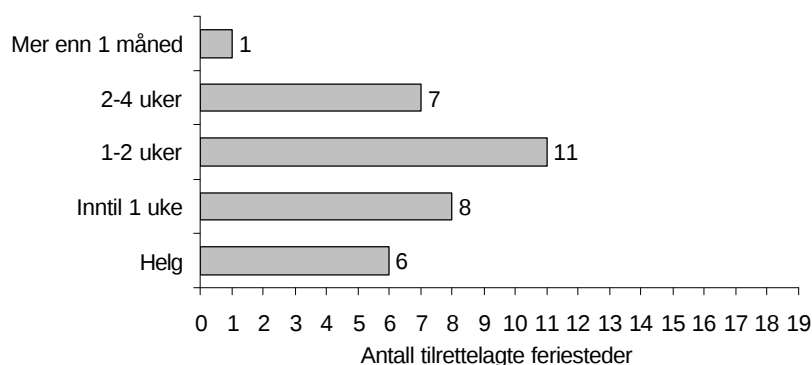
Som vi ser av Figur 4.2 kan den enkelte gjest ved 18 av de 19 feriestedene bestille opphold på egen hånd. I 17 av feriestedene bestiller eierforeningen(e)/-organisasjoner opphold. Vi ser videre at kommuner, andre foreninger og organisasjoner, private kommersielle aktører og sykehus eller andre offentlige institusjoner kan være blant de som bestiller opphold på et flertall av feriestedene.

Figur 4.2 Hvem kan bestille opphold? (N=19)



Vi ba feriestedene angi hvor lenge et typisk opphold ved feriestedet varer. De kunne oppgi flere alternativer. 1-2 uker er det vanligste, men det er en del feriesteder der kortere opphold er vanligst og det er en del der lengre opphold er vanligst. Kun ett av feriestedene har spesialisert seg på opphold på mer enn 1 måned.

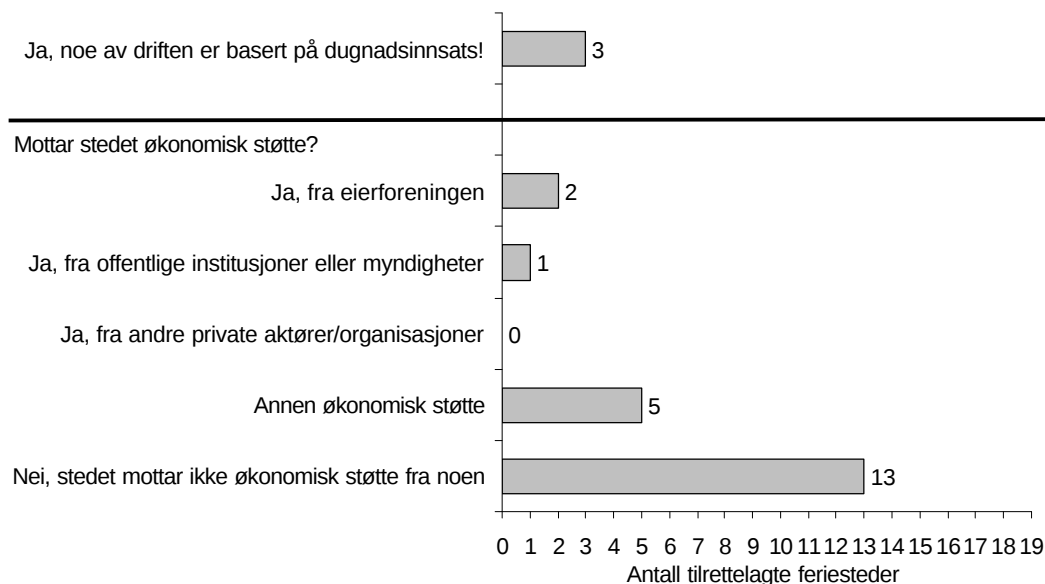
Figur 4.3 Hvor lenge varer et typisk opphold ved feriestedet? (N=19)



Mange av feriestedene eies av humanitære organisasjoner eller interesseforeninger. Som vi kan se av Figur 4.4, er driften på tre av feriestedene delvis basert på dugnadsinnsats. Vi kan imidlertid se at forholdsvis få av stedene baserer seg på økonomisk støtte fra eierforeningen eller fra offentlige institusjoner/myndigheter. Ingen mottar støtte fra andre private aktører/organisasjoner. 13 av

stedene svarer at de ikke mottar økonomisk støtte fra noen. Det vil si at driften finansieres av de ferierende fullt ut.

Figur 4.4 Om stedet mottar økonomisk støtte og om noe av driften er basert på dugnadsinnsats (N=19)



4.4 Kostnader ved oppholdet på feriestedet

10 av feriestedene svarer at gjestene må betale 100 prosent av kostnadene under oppholdet. *Merket ferie- og kurscenter* svarer om lag 90 prosent, mens *Casas Heddy* svarer 95 prosent. Enkelte feriesteder har også støtteordninger som gjestene kan søke på. Kun 6 av feriestedene har rabatterte priser for ledsagere.

Selv om prisene for opphold varierer etter standard, sesong og ved at det er ulike tjenester inkludert i prisen, ønsket vi å kartlegge kostnadene ved et opphold på feriestedene. For å få sammenlignbar informasjon ba vi alle feriestedene oppgi prisen for et ukesopphold for én person i enkleste bostandard (uten frokost) i uke 4 og 28 og prisen for et ukesopphold for en gruppe på 10 personer i enkleste standard (uten frokost). Prisene skulle være for 2005.

Det var ikke alle feriestedene som rapporterte priser. Flere av stedene hadde kun helpensjon og enkelte hadde kun leiligheter. Gjennomsnittsprisen for et ukesopphold for én person i enkleste bostandard (uten frokost) var rundt 3.000,- kroner. Det var lite variasjon i prisen mellom uke 4 og 28. Høyeste ukepris var 4.900,- i uke 4 og 4.727,- i uke 28. Laveste pris begge ukene var 1.750,-. Flere feriesteder tilbyr kun helpensjon. Prisen var da i underkant av 5.000,- pr uke.

Vi spurte også om prisen for samme uker hvis 10 personer bor i enkleste bostandard (uten frokost). Prisen varierer betydelig mer, og det har ikke minst sammenheng med at flere av feriestedene tilbyr leiligheter som drar ned kostnadene. På noen av stedene kan prisen komme ned i 600 kroner for ett ukesopphold pr. person. Enkelte steder hadde også grupperabatt (for eksempel 5 prosent), mens det hos andre ikke var noen form for kvantumsrabatt.

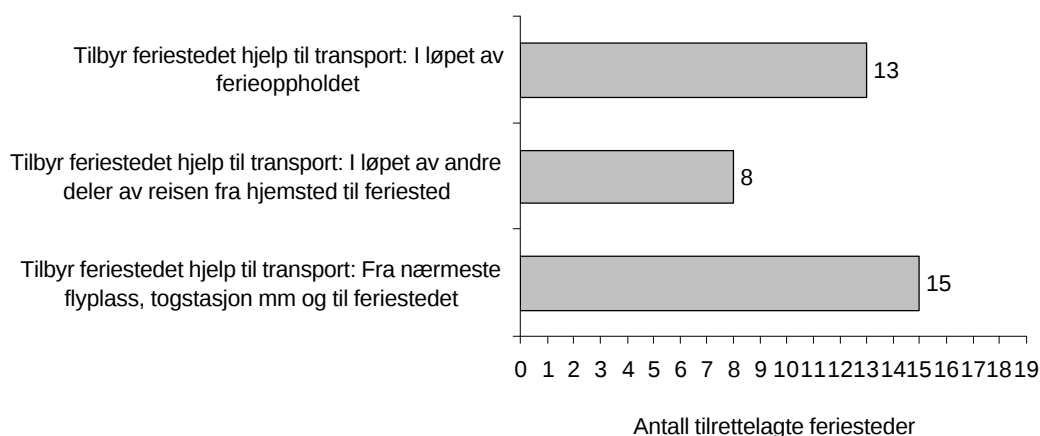
Det knytter seg imidlertid betydelig usikkerhet til ovennevnte priser, blant annet fordi de ikke er helt sammenliknbare. Blant annet inneholder prisene for flere av stedene ekstratjenester som f.eks. fritidsaktiviteter. Enkelte hadde også inkludert transport frem og tilbake til flyplass.

4.5 Bistand og aktiviteter på feriestedet

I 15 av de 19 feriestedene har personalet (utover eventuelt helsepersonell) fått innføring i å yte service ovenfor kundegrupper med spesielle behov. Blant de 10 feriestedene som er i utlandet har 9 skandinavisktalende personell, mens syv har norsktalende personell.

I Figur 4.5 ser vi nærmere på om feriestedet kan hjelpe til med transport i forbindelse med et ferieopphold. 15 av feriestedene kan gi hjelp til transport "fra nærmeste flyplass, togstasjon mm og til feriestedet", mens 8 kan bidra "i løpet av andre deler av reisen fra hjemsted til feriested". I løpet av ferieoppholdet er det 13 som tilbyr hjelp til transport.

Figur 4.5 Hjelp til transport i forbindelse med et ferieopphold (N=19)

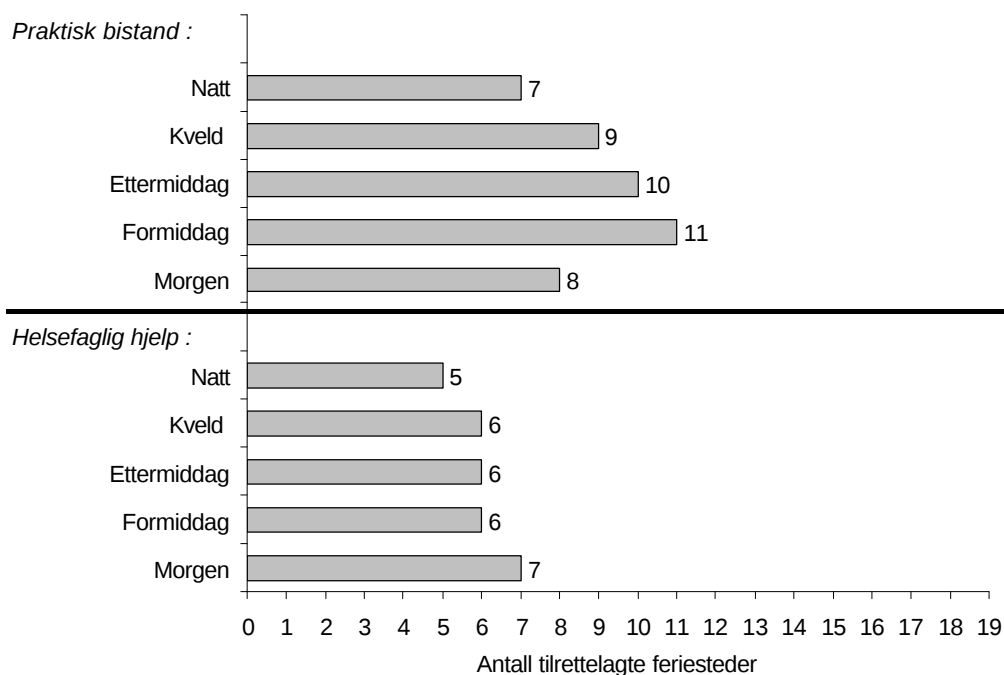


De bistanstrengende har, som vist i kapittel 2 og 3, ulike behov for hjelp og bistand. Enkelte kan ha behov for hjelp og/eller bistand store deler av dagen, mens andre kan ha kortvarige og/eller mer akutte behov (for eksempel noen ganger i løpet av dagen). Vi spurte feriestedene om de kan tilby *helsefaglig hjelp* og/eller *praktisk bistand* som dekker enkeltpersoners behov som fyller store deler av dagen, eller de kan bidra med å skaffe personer til å dekke slike behov.

6 av feriestedene kan skaffe/tilby personer som yter *helsefaglig hjelp* (sykepleie mv.) over flere timers varighet til én bestemt bruker/beboer, mens 9 av feriestedene kan bidra til å skaffe/tilby personer som yter *praktisk bistand* (ikke helsefaglig hjelp). Personene som tilbys er som regel ikke ansatt på feriestedet, men knyttes til feriestedet ved behov.

Flere har imidlertid vaktordning med sykepleier og/eller leger 24 timer i døgnet. I *Cases Heddy* svarer de for eksempel "Vi har sykepleier på vakt 24 timer i døgnet, men gjesten kan ikke basere seg på hjelp fra denne sykepleier i daglige pleie-situasjonen". Figur 4.6 viser når feriestedet tilbyr helsefaglig hjelp og praktisk bistand ved kortvarige og/eller mer akutte behov i løpet av dagen.

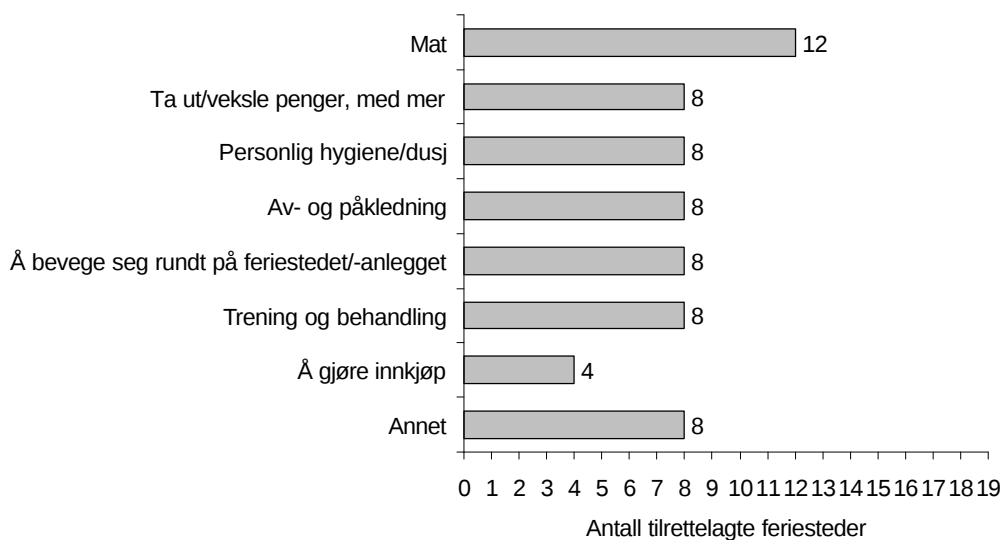
Figur 4.6 Helsefaglig hjelp og praktisk bistand under oppholdet (N=19)



Når det gjelder praktisk bistand (ikke helsefaglig hjelp) ser vi at 8 av feriestedene tilbyr dette om morgenen. Noen flere steder tilbyr bistand formiddag, ettermiddag og kveld. 7 av feriestedene tilbyr også praktisk bistand om natten. Helsefaglig hjelp (sykepleie m.v.) ved kortvarige og/eller mer akutte behov i løpet av dagen tilbys av færre feriesteder. Om morgen er det dekning hos 7 av feriestedene, mens 5 steder har mulighet for helsefaglig hjelp om natten.

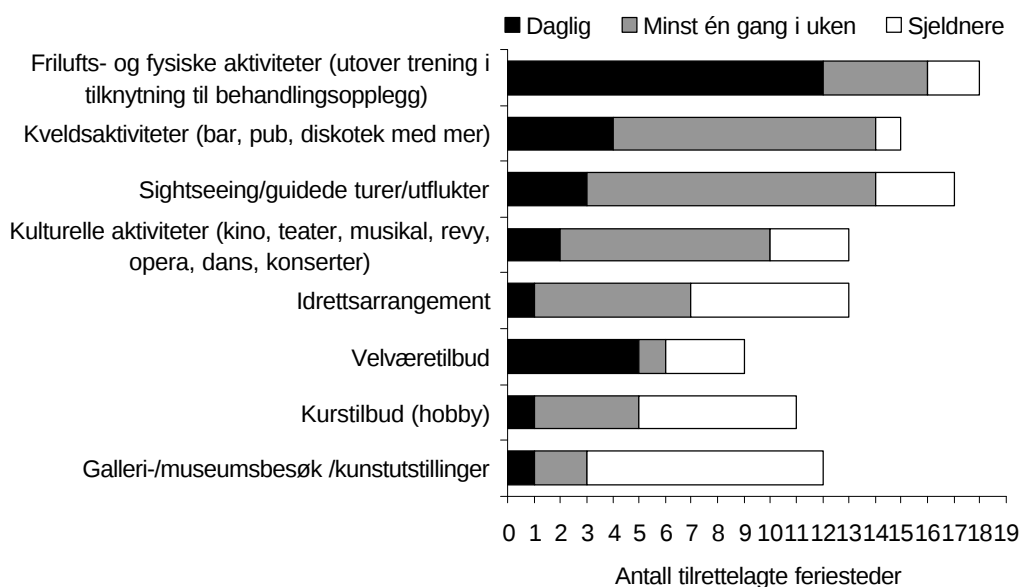
Figur 4.7 viser hva slags hjelp feriestedet tilbyr. 12 av stedene tilbyr hjelp til mat/spising. 8 av stedene tilbyr hjelp til "trening og behandling", "hjelp til å bevege seg rundt på feriestedet/-anlegget", "av- og påkledning", "personlig hygiene/dusj", "ta ut/veksle penger, med mer" og "mestring av helsetilstand (medisinering, håndtere anfall, sårstell, med mer)". Kun 4 kan hjelpe til med innkjøp.

Figur 4.7 Type bistand som tilbys under oppholdet (N=19)



I tillegg til praktisk bistand kan de bistanstrengende ha behov for tekniske hjelpemidler. 12 av feriestedene tilbyr gratis utlån av "enkle" hjelpemidler som for eksempel rullestol, rullator, toalett- og dusjstol. Noen steder har også utstyr som for eksempel handikappulker og skistaver. Enkelte av feriestedene har også elektrisk seng og personløftere. 6 av feriestedene leier ut tekniske hjelpemidler som for eksempel oksygen kompressor, scootere og elektriske rullestoler.

Figur 4.8 Aktivitetstilbudet som arrangeres av feriestedet (N=19)



I tillegg til at feriestedet må være fysisk tilrettelagt er det viktig for mange bistanstrengende at feriestedet har et tilrettelagt aktivitetstilbud. I Figur 4.8 ser vi at 16 av feriestedene tilbyr "friluft- og fysiske aktiviteter (utover trening i tilknytning til behandlingsopplegg)" minst én gang i uken. 11 av stedene tilbyr minst én gang i uken "kulturelle aktiviteter (kino, teater, musikal, revy, opera, dans, konserter)" og "sightseeing/guidede turer/utflukter". Noen færre har "kveldsaktiviteter (bar, pub, diskotek med mer)", "idrettsarrangement", "velvære-

tilbud” og kurstilbud knyttet til hobbyer. 3 av feriestedene har besøk på galleri/museum/kunstutstillinger hver uke.

4.6 Turoperatører

Manglende informasjon om tilgjengeligheten ved feriesteder er som vi har påpekt tidligere en hindring for bistandstrengende som planlegger ferie. Særlig for bevegelseshemmede som er avhengig av rullestol er det viktig å få tilstrekkelig og riktig informasjon om feriestedenes tilgjengelighet forut for reisen. Slik informasjon er imidlertid ofte mangelfull, både ved det enkelte feriested, og gjennom turoperatører.

Et søk på nettsidene til de største turoperatørene i Norge (Ving, Star Tour og Saga Solreiser) viser at informasjon for reisende med funksjonsnedsettelse er vanskelig tilgjengelig. Ving opplyser på sine nettsider at hoteller i sydlige land ofte er dårlig tilrettelagte, og at omgivelsene kan være kupert og derfor vanskelig håndterbare for bevegelseshemmede. Samtidig opplyser de at Ving arrangerer reiser til flere hoteller hvor det er forsøkt å tilrettelegge for bevegelseshemmede. Det generelle inntrykket fra de nevnte turoperatørenes nettsider er likevel at informasjon om tilgjengeligheten ved hoteller og leiligheter begrenser seg til en setning som sier noe om stedet har trapper og nivåforskjeller, og svært lite om for eksempel rommenes utforming. (Se www.ving.no, www.startour.no, www.saga-solreiser.no)

For å få et inntrykk av om prisnivået på ferieturer som bestilles gjennom turoperatørene varierer for personer med og uten bevegelseshemminger, ringte vi de tre turoperatørene og ba dem oppgi pris på et tenkt opphold for:

- to personer, hvorav den ene er avhengig av rullestol
- en uke på et hotell som er tilrettelagt for rullestolbrukere på Tenerife, i uke 28 2005.

Saga Solreiser kunne ikke komme med et tilbud ut fra denne forespørselen. Ifølge salgskonsulenten må Saga ha flere opplysninger knyttet til rullestoltype og -størrelse, og ut fra dette sjekke om det enkelte hotell er egnet (dørbredde, toalett- og dusjfasiliteter med mer).

Ving tilbyr reiser blant annet til hotell Mar y Sol på Tenerife, som for øvrig er med i kartleggingsundersøkelsen vår. For å få et annet alternativ foreslo Ving i stedet en reise til Lanzarote, til hotellet Sol Lanzarote. Hotellet hadde en beliggenhet som passet rullestolbrukere godt, og der blant annet tilrettelagte strandpromenader gjør det mulig for rullestolbrukere å ta seg fram også utenfor hotellområdet. Et ukesopphold for to personer i uke 28 ville, med forbehold om prisendringer og utsolgte plasser, koste i overkant av 11.000 kroner. Ving opplyste også at Spania ofte er et enklere sted å reise til for rullestolbrukere, enn for eksempel Hellas. Lang erfaring med turisme kan være én mulig årsak til at Spania har gjort mer for å tilrettelegge for bevegelseshemmede enn det tilfellet er i Hellas.

Star Tour foreslo et opphold ved hotell Playa Flamingo i Playa Blanca, Lanzarote. Vårt skisserte opphold ville, med forbehold om prisendringer og utsolgte plasser, koste i overkant av 12 000 kroner. Vi spurte også turoperatørene om prisene de

oppgå ville endres dersom begge våre tenkte reisende hadde vært funksjonsfriske. Alle tre opplyste at prisene ville være de samme – oppholdet vil ikke koste noe ekstra for personer med rullestol. Ingen av turoperatørene kunne tilby ledsager-rabatt på sine reiser.

Alle tre opplyste imidlertid at det kan tilkomme ekstra kostnader knyttet til transport fra flyplass og til feriestedet. Dette er avhengig av rullestoltype og -størrelse. Slik transport foregår som regel i busser, og dersom rullestolen er for stor til at den kan fraktes i buss, må den reisende ta drosje fra flyplass og til hotellet. Drosjeutgiftene dekkes av den reisende selv. Dersom rullestolen kan legges sammen slik at den får plass i buss, tilkommer ingen ekstra kostnader. Saga gjorde imidlertid oppmerksom på at personer som ikke kan komme seg inn i bussen på egen hånd ikke kan regne med å få hjelp til å løftes inn av reiseleder eller sjåfør. Det er regler knyttet til forsikring som hindrer dette.

4.7 Oppsummering

Feriestedskartleggingen viser at enkelte steder er spesielt tilrettelagt for bevegelseshemmede og i noen grad tilrettelagt for andre grupper av bistannds-trengende. Omlag halvparten tilbyr en eller annen form for praktisk bistand til gjestene. Stedene mottar i liten grad økonomisk støtte, hvilket betyr at de fleste stedene må fullfinansieres av brukerne.

Det finnes ingen fullstendig oversikt over tilrettelagte feriesteder for personer med store bistanndsbehov. Det finnes heller ingen omforent definisjon av hva som er et tilrettelagt feriested. Deltasenteret i Sosial- og helsedirektoratet har imidlertid satt i gang et arbeid med å utvikle en norsk merkeordning for tilgjengeligheten av ulike reiselivstilbud for personer med store bistanndsbehov.

5 Eksisterende støtte og tilskuddsordninger

Personer med store bistandsbehov har som beskrevet tidligere i rapporten ofte ekstrautgifter forbundet med ferie. Det kan enten være til ledsager og/eller ved krav om særskilt tilrettelegging under reisen og på feriestedet. Personer med funksjonsnedsettelse har, som illustrert ovenfor, generelt dårligere økonomi enn andre. Mange er derfor avhengig av økonomisk støtte for å kunne gjennomføre en ferietur. Personer med store bistandsbehov kan få støtte fra følgende aktører

- Statlige støtteordninger
- Fylkeskommunale støtteordninger
- Kommunale støtteordninger
- Støtte fra legater, humanitære og interesseorganisasjoner.

I dette kapittelet går vi igjennom eksisterende støtteordninger. Noen ordninger følger av lovverk, andre er knyttet til øremerkede bevilgninger, mens andre igjen ikke er lovpålagte. Gjennomgangen tjener som en innledning både til informasjonen vi har hentet inn om kommunene (se kapittel 6) og forslagene til nye støtteordninger (se kapittel 7).

5.1 Statlige individrettede støtteordninger

Trygdeetaten forvalter de statlige støtteordningene som er hjemlet i folketrygdloven. Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Folketrygden skal bidra til;

- *”utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. (...)”*
- *selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.”*

Folketrygdloven dekker en mengde formål som gjelder for alle landets innbyggere. Ingen av ordningene i folketrygdloven er imidlertid rettet direkte mot å dekke eventuelle ekstrautgifter ved ferieturer. Ytelser til personer med store bistandsbehov er i hovedsak hjemlet i folketrygdloven *Del IV Ytelser ved sykdom m.m.* Den hjemler blant annet

- Stønad ved helsetjenester
- Grunnstønad og hjelpestønad
- Ytelser under medisinsk rehabilitering
- Ytelser under yrkesrettet attføring
- Tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon
- Yrkesskadedekning.

En del av ordningene er knyttet til tidsbegrensede behov som for eksempel legehjelp, opphold på opptreningsinstitusjoner og behandlingsreiser, noen dekker varige behov for medisiner eller for hjelpemidler av teknisk eller annen art, mens andre ytelser skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne eller arbeidsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte.

De fleste økonomiske ordningene er uavhengig av oppholdssted, hvilket betyr at de utbetales uavhengig av hvor vedkommende oppholder seg. Noen rettigheter av ikke-økonomisk art knyttes imidlertid til at vedkommende oppholder seg i eget hjem. Enkelte ordninger er også begrenset til å gjelde innenfor landets grenser. Hørselshemmede har imidlertid mulighet til tolking også på reiser i utlandet. Det er grunn til å tro at formålet med reisen vil stå sentralt, og at det dermed kan være mindre mulighet for slik hjelp hvis reisen kun er ferie.

5.2 Andre statlige støtteordninger

Staten forvalter også andre støtteordninger som har direkte eller indirekte betydning for livskvaliteten for personer med store bistandsbehov. Av ordninger som er relevant for ferieturer vil vi trekke frem følgende tre tilskudd; til ressurskrevende brukere, til brukerstyrt personlig assistanse og til funksjonshemmedes organisasjoner.

5.2.1 Tilskudd for ressurskrevende brukere

Fra og med 2004 opprettet staten en øremerket tilskuddsordning til kommunene for ressurskrevende brukere. Formålet med bevilgningen er å sikre at brukere som krever stor ressursinnsats fra det kommunale tjenesteapparat, får et best mulig tilbud uavhengig av kommunens økonomiske situasjon. Med ressurskrevende bruker menes en person med store hjelpebehov og som mottar omfattende helse- og omsorgstjenester fra kommunen⁵. Ordningen gjelder blant annet psykisk utviklingshemmede, fysisk funksjonshemmede, rusmiddelmissbrukere og psykiatriske pasienter, og utbetales etter revisorbekreftet regnskapsdata fra kommunene (overslagsbevilgning).

5.2.2 Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse

Staten gir tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Bevilgningen er et stimuleringsstilskudd til kommunene for å ta i bruk ordningen. Tilskuddet skal

⁵ For å bli regnet som ressurskrevende bruker må kommunens utgifter til lønn overstige 700.000 kroner (St.prp.nr 1 (2000?) Helse- og omsorgsdepartementet).

stimulere til at nye brukere får BPA, ved å dekke utgifter til opplæring av arbeidsleder og assistent, til utlysing og ansettelsesprosedyrer og oppfølging. Tilskuddet dekker imidlertid ikke kommunenes utgifter til tjenestetilbudet.

5.2.3 Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner

Formålet med tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner er å styrke organisasjonenes mulighet til å drive interessepolitisk arbeid, og til å gi service til egne medlemmer bl.a. i form av lokale velferdstiltak. De siste årene har $\frac{3}{4}$ av midlene blitt fordelt til en sentral fordelingsnemnd. Sekretariatet er lagt til Avdeling for levekår i Sosial- og helsedirektoratet. Disse midlene har vært forbeholdt organisasjonene sentralt.

$\frac{1}{4}$ av midlene ble fordelt til fylkeslegene. Organisasjonene for funksjonshemmede kunne søke fylkeslegen om tilskudd til lokale seminarer, samlinger, velferdstiltak og ferieturer. Fylkeslegene prioriterte tiltak satt i verk av funksjonshemmedes egne organisasjoner og ga ikke tilskudd til verken enkeltpersoner eller familier, eller til de statlige, fylkeskommunale eller kommunale organisasjoner eller institusjoner.

Ovennevnte ordning opphørte imidlertid i 2005. Alle statlige tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner blir nå fordelt av den sentrale fordelingsnemnda. Fylkeslegene har dermed ikke lenger noen rolle i forhold til dette tilskuddet.

Alle midler går nå til organisasjonenes sentrale ledd, som har stor grad av frihet til å prioritere midlene innenfor egen organisasjon, både hva de skal brukes til og hvordan de skal fordeles intern i den enkelte organisasjon. "Samlet vil den foreslåtte omleggingen i 2005 innebære en markant økning av tilskuddene til funksjonshemmedes organisasjoner som mottar statlig tilskudd" (St.prp. nr 1 (2000?) Arbeids- og sosialdepartementet).

5.2.4 Støtte fra de regionale helseforetakene

Muligheten for å få støtte til ferieturer fra Helseforetakene er svært begrenset. De regionale helseforetakene gir imidlertid støtte til brukerorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner. Tilskuddet skal bidra til å gi brukerorganisasjonene økonomiske rammebetingelser som sikrer kontinuitet og fortsatt virksomhet, og derved mulighet for kompetent brukermedvirkning. I Helse Øst sin tildeling for 2004 heter det imidlertid følgende "Det ytes ikke støtte til helsereiser, turer, hotellopphold, enkeltstående arr. fysisk aktivitet, rekreasjon/opptreningsopphold, sosiale aktiviteter som teater, høstfest og lignende".

5.2.5 Fylkeskommunale støtteordninger

Fylkeskommunene kan gi tilskudd til kultur- og fritidstiltak for funksjonshemmede. Det kan være ubunden støtte til lokale organisasjoner, foreninger og grupper som driver kulturtiltak og fritidsvirksomhet rettet mot funksjonshemmede, eller tilskudd til konkrete aktiviteter og/eller arrangementer for personer med store bistandsbehov.

I Nordland fylke arrangerer for eksempel Saltdal kommune i samarbeid med Nordland Fylke Polarleir og Polarleker⁶ hvert år. Dette er aktivitetsuker for funksjonshemmede fra hele fylket, hvor de møtes for å delta i ulike aktiviteter. Arrangementet forgår over 2 uker i august og 2 uker om vinteren. Hver uke deltar rundt 100 deltakere, og om lag halvparten av disse er ledsagere. "Dette er sosiale uker, hvor vi satser mye på sosialt fellesskap både ute og inne. Mange deltakere tar dette som en tilrettelagt ferieuke. Aktivitetene er tilrettelagte for alle funksjonsnivå" (www.saltdal.kommune.no). I 2004 ga Nordland fylkeskommune støtte på til sammen 180.000 kroner til dette tiltaket.

Siden de økonomiske støtteordningene ikke er lovpålagte oppgaver er det trolig betydelig variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder omfang og bruk. Det er grunn til å tro at støtten til eventuelle ferieturer som regel vil være avgrenset til deler av kostnadene. Trolig vil deltakelse på en ferie arrangert av organisasjoner, foreninger og grupper medføre en egenandel for bruker, selv om fylkeskommunen har støttet tiltaket.

5.3 Kommunale støtteordninger

Kommunen har førstelinje ansvar ovenfor kommunens innbyggere. Kommunene yter støtte og hjelp etter blant annet *Lov om helsetjenesten i kommunene (Kommunehelsetjenesteloven)* og *Lov om sosiale tjenester (Sosialtjenesteloven)*. Formålet med *Sosialtjenesteloven* er å

"a) fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,

b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre." (§ 1).

Sosialtjenesteloven hjemler blant annet retten til å få økonomisk sosialstøtte (kap. 5) og tjenester som hjemmehjelp, brukerstyrt personlig assistent og støttekontakt (kap. 4).

Kommunehelsetjenesteloven regulerer kommunenes ansvar for nødvendig helse-tjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen. Loven hjemler blant annet retten til å få hjemmesykepleie.

Kommunene kan gi støtte til ferieturer for personer med store bistandsbehov med hjemmel i ovennevnte lover. En del av ordningene er rettighetsbaserte, dvs. at hvis en bistandstrengende innrømmes et behov er kommunen pliktig til å yte bistand. Kommunene kan imidlertid også ha ordninger utover de rettighetsbaserte. Omfang og innhold vil da være basert på kommunens egne prioriteringer. Støtten fra kommunen kan grupperes innen følgende fire typer:

- individrettet støtte i form av tjenester
- individrettede økonomiske støtteordninger

⁶ I 2004 var prisen pr. deltaker/leder på 2.350-2.500,- kroner, avhengig av uke og opplegg. Deltakeravgift, reiseutgifter og kostnader forbundet med ledsagere dekkes av bistandstrengende og/eller vedkommendes kommune.

- kollektivt rettede økonomiske støtteordninger
- kommunalt arrangerte gruppeturer.

5.3.1 Individrettet støtte i form av tjenester

Individrettet støtte i form av tjenester er hjemlet i både sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. Sosialtjenesteloven regulerer tjenester som for eksempel hjemmehjelp, brukerstyrt personlig assistent, avlastning og støttekontakt, mens kommunehelsetjenesteloven regulerer hjemmesykepleien. Muligheten for å kunne reise på ferie for personer med store bistandsbehov vil i mange sammenhenger være avhengig av at kommunen yter ekstra støtte.

Tjenester etter sosialtjenesteloven

Kapittel 4 i sosialtjenesteloven regulerer kommunenes støtte i form av tjenester til personer med store bistandsbehov. I § 4-3 heter det følgende;

”De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d.”

De sosiale tjenester skal omfatte

- ”a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,*
- b) avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid,*
- c) støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer,*
- d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,*
- e) lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid” (§ 4-2).*

Kommunen kan pålegge den som mottar tjenester etter sosialtjenesteloven, å dekke kostnadene helt eller delvis. Enkelte oppgaver er imidlertid fritatt for egenandel⁷. Kommunen kan heller ikke ta egenandel for støttekontakt, omsorgslønn og avlastningstiltak. Kommunen kan selv fastsette regler for betaling av vederlag og betalingssatser. Vederlaget må likevel ikke overstige kommunens egne utgifter til angjeldende tjeneste (selvkost) og ”kan bare kreves innenfor rammen av vedkommendes inntekter, og slik at vedkommende beholder tilstrekkelig til å dekke personlige behov og bære sitt ansvar som forsørger” (§ 11-2). Rundskriv I-46/97 gir nærmere føringer av praktisering.

⁷ ”Det kan ikke kreves vederlag for” (...) ”Praktisk bistand og opplæring etter lov om sosiale tjenester § 4-2 bokstav a til personlig stell og egenomsorg. Med personlig stell og egenomsorg menes hjelp til å stå opp og legge seg, personlig hygiene, toalettbesøk, til å kle av og på seg, hjelp til å spise, nødvendig tilsyn og tilsvarende grunnleggende behov, og opplæring for å gjøre den enkelte så selvhjulpne som mulig i slike funksjoner” (Rundskriv I-46/97).

Når kommunen yter bistand etter sosialtjenesteloven, avtales en ramme for bistanden, som regel knyttet til antall timer pr uke el.l. I tillegg kan sosialtjenesten avtale med den bistandstrengende hvilke oppgaver som kommunen skal dekke.

Nærmere om pkt a) - Praktisk bistand m.v.

Pkt a) i § 4-2 hjemler blant annet muligheter til å få brukerstyrt personlig assistanse (BPA), bistand fra miljøterapi-tjenesten, hjemmehjelp og annen praktisk bistand. Innrømmes en bistandstrengende behov etter pkt a) har kommunen plikt til å yte bistand, men de kan selv avgjøre hvilke tjenester som skal ytes. En bistandstrengende har derfor ikke krav på for eksempel å få brukerstyrt personlig assistanse. Kommunen plikter imidlertid å ha BPA på linje med de andre lovregulerte tjenestene etter sosialtjenesteloven. Det innebærer også at vedkommende kan påklage et kommunalt avslag på søknad om BPA til fylkesmannen.

Nærmere om pkt b) – Avlastning

Avlastning gis til personer eller pårørende med særlig tyngende omsorgsoppgaver. Avlastningen kan være i hjemmet, for eksempel hjemmehjelp som avlaster den som ellers har "særlig tyngende omsorgsoppgaver", eller utenfor hjemmet, for eksempel en dagsenterplass eller et korttidsopphold. Avlastningen er ment å gi pårørende mulighet til å delta i samfunnet på normalt vis, til å reise på ferier og tid til å pleie familierelasjoner og sosialt nettverk. Kommunen kan være behjelpelig med å skaffe avlastere som lønnes og følges opp av kommunen, men den enkelte familie kan også skaffe avlaster selv. Ofte kan avlaster være en person uten spesielle faglige kvalifikasjoner.

Nærmere om pkt c) - Støttekontakt

Personer med store bistandsbehov kan ha nytte av en støttekontakt for fritids-sysler, kulturelle og sosiale aktiviteter. En eventuell støttekontakt kan også delta på aktiviteter under en ferie. Det er imidlertid betydelig variasjoner mellom kommunene når det gjelder bruk og omfang. Et par timer støttekontakt i uken er forholdsvis vanlig.

Nærmere om pkt d) - Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester

For personer som bor i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester er det trolig ikke relevant å gi ekstra støtte i forbindelse med ferie etter pkt. d). Ekstra tjenester under ferie vil måtte hjemles etter én av de andre punktene i § 4-2.

Nærmere om pkt e) - Omsorgslønn

Omsorgslønn er kommunal betaling til pårørende eller frivillige omsorgsytere med omsorg for personer som har stort omsorgsbehov på grunn av alder, funksjonshemming eller sykdom. Det er ingen øvre aldersgrense for å motta omsorgslønn. En forutsetning for å motta omsorgslønn er at omsorgsarbeidet foregår i eget hjem. Tyngden av omsorgsarbeidet og kommunens økonomi vil være sentrale faktorer i behandling av søknad om omsorgslønn. Ingen har ubetinget rett til omsorgslønn, men kommunen har plikt til å ha en slik ordning. Den kan derfor ikke avslå en søknad fordi den ikke har en slik ordning eller ikke

har satt av nok penger på budsjettet. Kommunen kan imidlertid tilby andre tjenester for å dekke omsorgsbehovet.

Tjenester etter kommunehelsetjenesteloven

Kap. 2 i kommunehelsetjenesteloven hjemler rett til helsehjelp. I § 2-1 heter det at "Enhver har rett til nødvendig helsehjelp i den kommune der han eller hun bor eller midlertidig oppholder seg." Når det gjelder problemstillingene i dette prosjektet er hjemmesykepleie særlig relevant. Kommunen kan ikke ta egenandel/ vederlag for hjemmesykepleie.

Tjenester når den bistandstrengende reiser på ferie

Når den bistandstrengende skal på ferie oppstår flere utfordringer. Hvis vedkommende oppholder seg i egen bostedskommune kan ytelsene følge den bistandstrengende, i og med at kommunen fortsatt vil være ansvarlig. Det kan medføre at andre i kommunen får ansvar for å yte bistanden (for eksempel er ofte hjemmetjenesten i kommunen delt i flere distrikter etter geografi). Forflytning innen samme kommune kan derfor medføre noe administrative utfordringer for kommunen, men ytelsen vil ikke nødvendigvis gi økt økonomisk belastning for kommunen eller den bistandstrengende.

Hvis vedkommende reiser ut av kommunen er det imidlertid den nye oppholdskommunen som formelt overtar ansvaret. Det vil særlig gjelde for praktisk bistand og hjemmehjelp (pkt. a). Når det gjelder tjenester som brukerstyrt personlig assistanse (pkt a), avlastning (pkt b.) og støttekontakt (pkt c.) er det grunn til å tro at ansvaret for å yte disse tjenestene ligger til vedkommendes bostedskommune uansett oppholdssted. Det vil derfor kun være i særskilte tilfeller at feriekommunen yter slik bistand.

Ved tildeling av *brukerstyrt personlig assistanse* (BPA) setter kommunen en ramme for tjenesten. I denne rammen kan kommunen inkludere noen ressurser som bruker kan "ta ut" når assistentene deltar på ferieturer. Dette gjøres imidlertid i varierende grad blant kommunene. I en kartlegging fra Østlandsforskning blant brukere med BPA i 2001 fant man blant annet følgende;

"Assistenter hos brukere tilknyttet ULOba⁸ benyttes mer til alle typer tjenester enn assistenter hos brukere som er arbeidsgiver selv eller har kommunen som arbeidsgiver, unntatt er transport og daglige ærender. Forskjellen er særlig stor med tanke på tjenester i forbindelse med ferie, hvor 81 prosent av "ULOba-brukerne" benytter denne tjenesten, mot 46 prosent av de som er arbeidsgiver selv og 39 prosent av "kommunebrukerne". Det kan komme av at ULOba-brukere har rutiner for å samle opp timer som kan benyttes når brukeren har ferie" (Guldvik, 2003).

Avlastningen er spesielt myntet på pårørende til barn og unge, men kan også være aktuelt for pårørende til personer over 18 år med store bistandsbehov. Ordningen er imidlertid rettet mot de pårørende. I hvilken grad en avlastning kan oppfattes som ferie for den bistandstrengende vil blant annet avhenge av hva avlastningen

⁸ ULOBA er et nonprofit andelslag for funksjonshemmede som har brukerstyrt personlig assistanse (BPA). ULOBA har arbeidsgiveransvaret for andelseiernes personlige assistenter.

innebærer. En avlastning i eget hjem vil åpenbart ikke bli oppfattet som ferie. Hvis oppholdet er på en institusjon uten særskilte aktiviteter er det også tvilsomt om den bistandstrengende vil oppfatte dette som ferie. Hvis den bistandstrengende derimot får opphold på en tilrettelagt institusjon med et rikt aktivitetstilbud og/eller personlig oppfølging som dekker mer enn basisbehovene, vil trolig vedkommende kunne oppfatte avlastningen som en ferietur. Indirekte kan dermed en avlastning for pårørende også kunne være ferie for en person med store bistandsbehov.

Muligheten for å ha en *støttekontakt* er som regel avgrenset til noen timer pr uke. Rammene vil derfor som regel være for små til at vedkommende kan delta på ferieturer som strekker seg over flere dager. Det kan imidlertid være aktuelt at støttekontakten hjelper til under reisen til og fra et feriested. I utgangspunktet dekker imidlertid kommunen kun lønn til støttekontakten. Eventuelle ekstra-utgifter (for eksempel reiseutgifter) må dekkes av den bistandstrengende.

Utbetaling av *omsorgslønn* er ikke avhengig av oppholdssted, noe som betyr at lønnen også kan utbetales når den bistandstrengende deltar på ferietur sammen med omsorgslønnsinntaker. For personer med praktisk bistand fra kommunen (hjemmehjelp etc.) kan en mulig løsning være at kommunen under en ferietur ikke gir praktisk bistand, men isteden gir omsorgslønn til én eller flere personer som reiser sammen med vedkommende. Kortvarig omsorgslønn, kun under ferie, er imidlertid i dag ikke vanlig praksis blant kommunene.

Andre ordninger som forvaltes av kommunen

Ordningen med *ledsagerbevis* er for funksjonshemmede som har behov for assistanse for å kunne delta på kultur og fritidstilbud, samt å reise kollektivt. Ledsagerbeviset er et virkemiddel for å forebygge isolasjon og derved bidra til å gi økt livskvalitet for den funksjonshemmede. Den funksjonshemmede løser ordinær billett, mens ledsagerbeviset innbærer at ledsageren har fri adgang til de steder og arrangementer som aksepterer ordningen⁹. For funksjonshemmede som er trygdet og har honnørkort, vil ordinær pris bety honnørpris på de stedene, arrangementene og transportmidlene som har innført honnørprisordningen. Det er den enkelte kommune som utsteder ledsagerbevis. Ordningen er i dag innført i de fleste av landets kommuner.

5.3.2 Individrettede økonomisk støtteordninger

I tillegg til sosiale tjenester m.v. som er hjemlet i kapittel 4 inneholder kapittel 5 i *sosialtjenesteloven* bestemmelser om økonomisk stønad. Kapitlet omhandler betingelsene for tildeling av økonomisk stønad, retningslinjer for utmåling av stønaden, bestemmelser om kommunens adgang til å knytte vilkår til stønaden og hvilke stønadsformer som kan benyttes.

Økonomisk stønad etter kapittel 5 skal gis med tanke på at søkeren skal bli i stand til å sørge for seg selv og skal derfor i utgangspunktet være en midlertidig ytelse. I

⁹ Følgende riksdekkende aktører har inngått avtale; Norges idrettsforbunds arrangementer, Riksteateret, Rikskonsertene, Riksfergene, NSB/tog, 50% for funksjonshemmede, 50 % for ledsager på full pris og Norlandia-hotellene (ledsager gratis i dobbeltrom med frokost). I tillegg har for eksempel lokale kinoer, aktivitetsparker, messehaller etc. inngått avtale om gratis inngang for ledsager.

praksis er det likevel store variasjoner med hensyn til hvor lenge den enkelte faktisk er avhengig av økonomisk hjelp fra sosialtjenesten. Enkelte vil være avhengig av økonomisk stønad som inntektskilde i lang tid.

Retten til økonomisk støtte er hjemlet i § 5-1 *Stønad til livsopphold*. I loven heter det følgende;

”De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået.”

Loven har ingen bestemmelser om stønadsnivået. I utgangspunktet står derfor kommunen fritt til å fastsette nivået. Det er imidlertid et krav at stønaden i den enkelte sak sikrer søker et forsvarlig livsopphold. I livsoppholdsbegrepet inngår både helt grunnleggende behov som mat, klær, bolig og oppvarming, og andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. I hvilken grad også kostnader forbundet med ferietur kan dekkes av § 5-1 er noe usikkert. I rundskriv ASD-I-34/2001 står det at kommunen kan ”yte stønad til fritidsaktiviteter og for eksempel deltakelse på kurs, i organisasjonsvirksomhet og lignende”, men det er grunn til å tro at rene ferieturer faller utenfor dette. Den enkeltes behov skal imidlertid vurderes konkret. Stønadsnivået vil derfor variere med familiesituasjon, husholdningens størrelse, bosted, boligforhold, alder, hjelpebehovets varighet mv.

”Den som mottar løpende trygdeytelser til livsopphold har, så langt disse rekkes, ikke krav på sosialhjelp til samme formål, og slike ytelser kan medregnes fullt ut ved vurdering av behovet for og ved utmåling av økonomisk stønad. Personer i denne gruppen kan likevel ha behov for supplerende sosialhjelp dersom trygdeytelsen ikke strekker til. Funksjonshemmede for eksempel, vil ofte ha trygdeytelser som dekker livsopphold og/eller særlige kostnader knyttet til den aktuelle funksjonshemmingen. Den konkrete situasjonen kan likevel være slik at trygdens ytelser ikke strekker til, og vedkommende kan ha behov for økonomisk sosialhjelp. Søkerens behov skal på vanlig måte vurderes individuelt.” (ASD – I-34/2001)

Hvis enkelte utgifter åpenbart ligger utenfor det som er nødvendig for den enkeltes livsopphold, skal søknaden avslås etter § 5-1, men søknaden kan vurderes i forhold til § 5-2 *Stønad i særlige tilfeller*. Den lyder som følger; ”Sosialtjenesten kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 5-1 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon” (§ 5-2).

”Sosialtjenesteloven § 5-2 skal fange opp ulike behov for hjelp som ikke dekkes gjennom stønad til livsopphold etter § 5-1. Bestemmelsen skal bidra til å øke muligheten for å realisere lovens målsetting om at alle skal være i stand til å sørge for seg selv. § 5-2 er en utpreget skjønnsmessig bestemmelse. Den gir vide rammer for når hjelp kan gis, men ingen nærmere veiledning for når hjelp skal gis. Selv om hjelp etter § 5-2 ikke er en pliktmessig ytelse, kan det i det konkrete tilfellet være åpenbart urimelig ikke å yte hjelp, slik at vedtaket kan omgjøres av klageinstansen i medhold av § 8-7. (...)

Sosialtjenesten kan for eksempel med hjemmel i § 5-2 yte stønad til deltakelse

på ulike typer kurs og fritidsaktiviteter. Ved vurderinger etter denne bestemmelsen kan sosialtjenesten legge mindre vekt på de økonomiske forholdene, og mer på andre hensyn, enn ved en vurdering etter § 5-1. (...) § 5-2 kan for eksempel være hjemmel for å yte stønad til at nødvendig ledsager kan være med en funksjonshemmet på ferie” (ASD – I-34/2001).

Norges handikapforbund har på sin hjemmeside lagt ut informasjonen med et spesielt fokus på funksjonshemmede som i hverdagen har behov for sosiale tjenester. De skriver følgende om kapittel 5 i sosialtjenesteloven;

”Sosialhjelpsytelser i henhold til § 5-1 er pliktmessige ytelser. Det betyr at kommunen har plikt til å gi deg hjelp dersom du er i en slik situasjon som definert i paragraf 5-1. Derimot anses ikke hjelp etter § 5-2 i utgangspunktet som pliktmessige ytelser. Det betyr at kommunen kan gi deg slike ytelser, men den er ikke pliktig til det.”

Rettighetene som ligger i lovverket er imidlertid å anse som en minimums-standard/krav. Kommunene kan velge å gi personer med store bistandsbehov mer sjenerøs støtte, enn hva de har krav på etter lovverket. For eksempel kan kommuner inngå en midlertidig ansettelseskontrakt med private ledsagere i forbindelse med en ferietur, uten at dette er hjemlet direkte i loven.

5.3.3 Kollektivt rettede økonomiske støtteordninger

I tillegg til økonomisk støtte til enkeltpersoner gir kommuner tilskudd til kultur- og fritidstiltak for funksjonshemmede. Det kan være ubunden støtte til lokale organisasjoner, foreninger og grupper som driver kulturtiltak og fritidsvirksomhet rettet mot funksjonshemmede, eller tilskudd til konkrete aktiviteter og/eller arrangementer for personer med store bistandsbehov. I noen kommuner er den formelle avgjørelsen lagt til kommunestyret, i andre til råd for funksjonshemmede, mens andre igjen lar administrasjonen ta beslutningen.

De kollektive økonomiske støtteordningene er i hovedsak basert på midler øremerket av kommunestyret i budsjettet, men det er også eksempler på at kommuner tildeler midler fra nedsatte fond, for eksempel bygget opp av testamentariske gaver.

Siden kollektive økonomiske støtteordninger ikke er lovpålagt, er det trolig betydelig variasjon mellom kommunene når det gjelder omfang og bruk. Det er grunn til å tro at eventuell støtte til ferieturer som regel vil være avgrenset til deler av kostnadene. Trolig vil deltakelse på en ferie arrangert av organisasjoner, foreninger og grupper medføre en egenandel for den bistandstrengende selv om kommunen har støttet tiltaket.

5.3.4 Kommunalt arrangerte gruppeturer

Kommunen kan selv arrangere ferie og fritidstilbud for personer med store bistandsbehov. Tradisjonelt er grupperturene rettet mot personer med psykisk utviklingshemming, men kan også være rettet mot andre grupper med store bistandsbehov. I noen tilfeller vil kommunenes støtte ble belastet et eget budsjett, men deltakelsen på en gruppetur kan også være knyttet til enkeltvedtak. Støtten

kan da være hjemlet som individrettet støtte i sosialtjenesteloven og/eller kommunehelsetjenesteloven (selv om den bistandstrengende deltar på en gruppetur).

5.4 Legater, humanitære og interesseorganisasjoner

I tillegg til offentlig støtteordninger kan personer med store bistandsbehov få støtte til ferieturer fra legater og interesseorganisasjoner. I noen tilfeller søker man om økonomisk støtte direkte til legatforvalter, mens andre legater administreres og forvaltes av kommunen ved overformynderiet.

Humanitære organisasjoner som for eksempel Norges Røde Kors og Lions gir også støtte til ferieturer. I tillegg har de fleste interesseorganisasjonene for funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede egne støtteordninger og/eller de arrangerer ferieturer for sine medlemmer. Midler til å finansiere dette er både overføringer fra fordelingsnemnda, egne aktiviteter/innsamlinger og støtte fra legater/privatpersoner etc.

6 Kommunal støtte til ferie

I sosialtjenesteloven er kommunene gitt et ansvar for å bidra til at personer med store bistandsbehov skal kunne reise på ferie. Ansvaret er imidlertid ikke definert som en plikt, og ingen har derfor *rett* til kommunal feriestøtte. Det er derfor betydelig variasjoner i hvordan kommunene ivaretar dette ansvaret. Vi er bedt om å kartlegge etterspørselen etter og tilbudet av kommunale støtteordninger. I dette kapittelet presenterer vi

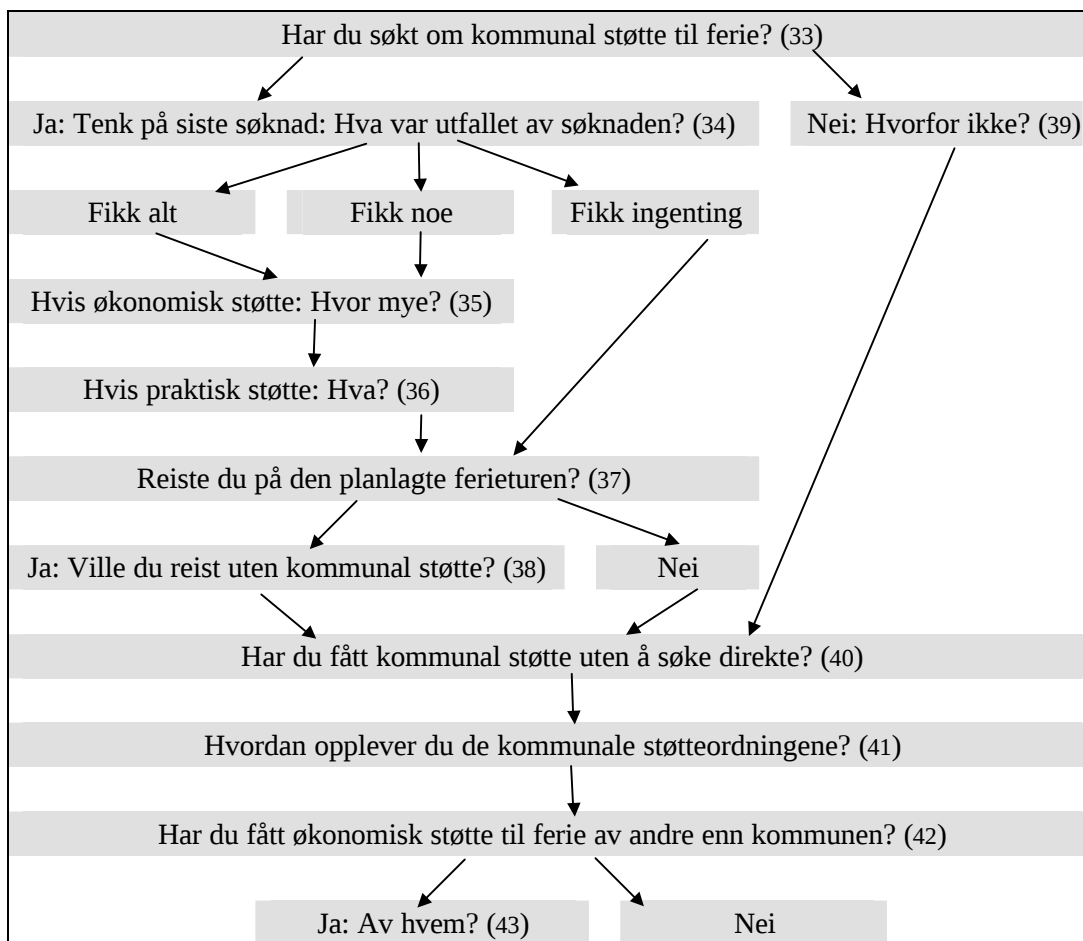
- de bistandstrengendes **opplevelse** av kommunale støtteordninger
- kommunenes **retningslinjer** for å gi støtte til ferie
- hvilke **typer ferieturer** kommunene støtter
- hvilke **typer støtte** kommunene gir
- omfanget av, og **kostnader** til ferieturer for bistandstrengende.

Det første kulepunktet/avsnittet er basert på informasjon fra spørreundersøkelsen rettet mot bistandstrengende. De neste punktene er basert på informasjon fra case-studien.

6.1 De bistandstrengendes opplevelse av kommunale støtteordninger

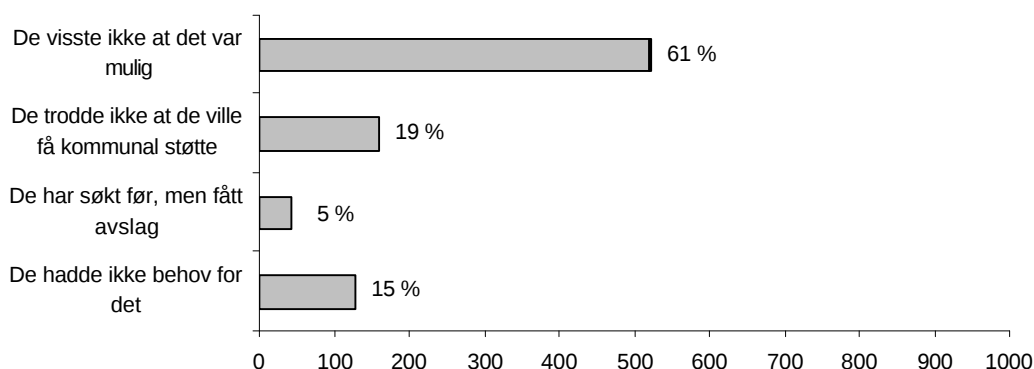
Vi har spurt de bistandstrengende i spørreundersøkelsen om de har fått kommunal støtte til ferie i 2004, hva slags støtte de fikk, hvordan de fikk midler og hvordan de opplever de kommunale støtteordningene. Spørsmålene følger et hierarki der det ene spørsmålet er avhengig av svaret på det foregående. For å lette forståelsen av resultatene har vi skissert dette hierarkiet i Figur 6.1 nedenfor. Spørsmål 33 til 43 i spørreundersøkelsen er gjengitt på kortform. Pilene angir hvem spørsmålene er stilt til.

Figur 6.1 Spørsmål for å kartlegge etterspørsel etter kommunal støtte til ferie



8 prosent av de bistandstrengende i undersøkelsen har søkt om kommunal støtte til ferie i løpet av 2004 - 92 prosent har ikke søkt. Årsakene til at så mange som 92 prosent ikke har søkt er vist i Figur 6.2 nedenfor. Over 60 prosent visste ikke at det var mulig, mens ca 25 prosent ikke trodde de ville få støtte eller har fått avslag før. Bare 14 prosent har unnlatt å søke fordi de ikke hadde behov for det.

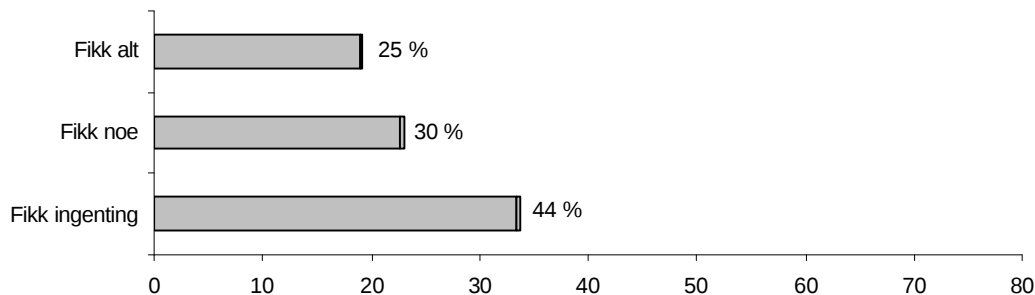
Figur 6.2 Årsaker til at man ikke har søkt om kommunal støtte. Prosent og antall av de som ikke har søkt



Spørsmålet er stilt til 960. Antall svar: 878.

Utfallet av søknadene til de 8 prosentene som har søkt er vist i Figur 6.3 nedenfor. 25 prosent av de som søkte, fikk alt de søkte om, mens 30 prosent fikk noe av det de søkte om. 44 prosent fikk ingen ting.

Figur 6.3 Utfallet av søknadene om kommunal støtte. Prosent og antall

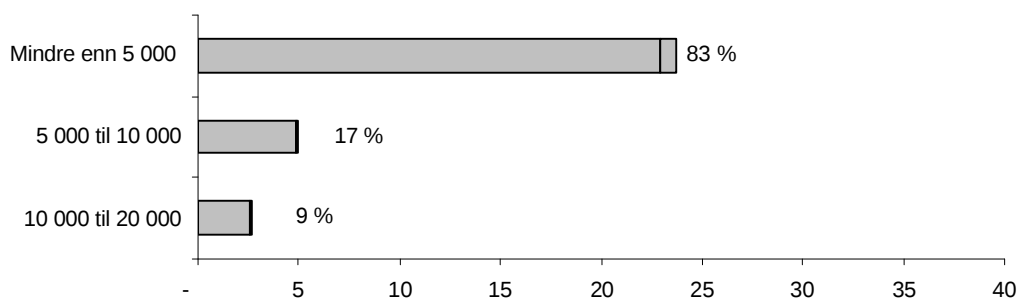


Spørsmålet er stilt til 80. Antall avkryssninger: 75.

De som fikk noe, eller alt det de søkte om, ble bedt om å oppgi hvor mye penger de eventuelt fikk, eller dersom de fikk praktisk bistand, hva den besto i. Den praktiske støtten omfatter først og fremst assistenter eller ledsagere, støttekontakter, avlastning eller reiser med andre beboere.

Figur 6.4 nedenfor viser omfanget av den økonomiske feriestøtten kommunene har gitt. Den kommunale støtten varierer fra 500 til 20.000 kroner. I gjennomsnitt har støttemottakerne fått 4.087 kroner i feriestøtte fra kommunen. 83 prosent av de som fikk støtte fikk mindre enn 5000 kroner. 17 prosent fikk mellom 5.000 og 10.000 kroner, mens 9 prosent oppgir å ha fått mellom 10.000 og 20.000 kroner.

Figur 6.4 Størrelse på kommunal støtte. Prosent og antall

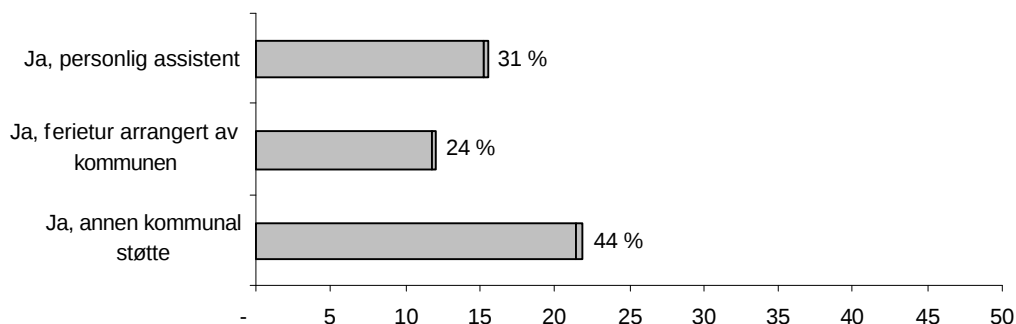


Spørsmålet er stilt til 42. Antall svar: 30.

Blant de som søkte om kommunal støtte, var det 67 prosent som reiste på den planlagte turen, mens 33 prosent ikke reiste. Av de som reiste ville 59 prosent reist uansett om de fikk økonomisk støtte eller ikke. Ganske mange var derfor ikke økonomisk avhengige av støtten.

Kommunal støtte til ferie kan komme i andre former enn direkte økonomisk bidrag til den enkelte. Vi spurte alle de bistandstrengende om de fikk støtte uten å søke om det. Av de 49 som svarte ja på dette spørsmålet oppgir 31 prosent å ha fått personlig assistent med seg på ferie. Vel 20 prosent har vært på ferietur arrangert av kommunen, og 44 prosent har fått annen kommunal støtte.

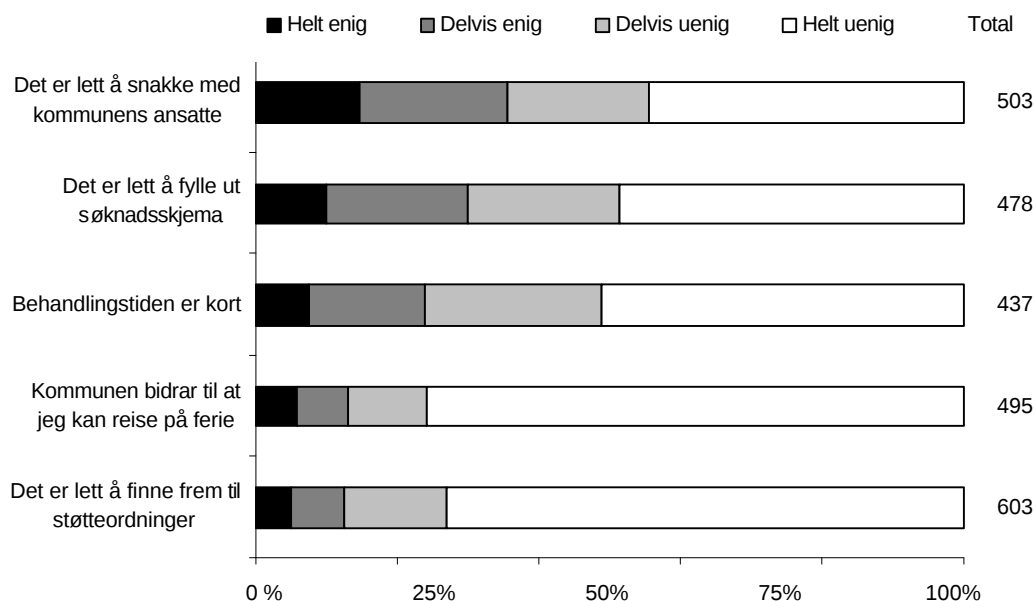
Figur 6.5 Kommunal støtte til ferietur uten å søke direkte? Prosent av alle som svarte ja, og antall



Antall ja-svar: 49.

Den enkeltes erfaring med kommunens håndtering av søknader om støtte kan være avgjørende for om en person velger å søke støtte eller ikke. Vi har spurt de bistandstrengende om hvordan de oppfatter kommunens saksbehandlingsrutiner og støtteordninger. Figur 6.6 viser svarfordelingen. En overveiende andel har et negativt syn på kommunens støtteordninger og saksbehandling. Å finne frem i støtteordningssystemet og kommunens bidrag kommer aller dårligst ut - nærmere 90 prosent er delvis eller helt uenig i at det er lett å finne frem til støtteordninger. En like stor andel er uenig i at kommunen bidrar til at den enkelte kan reise på ferie. Videre er 76 prosent av stønadsmottakerne uenige i at behandlingstiden for søknader om feriestøtte er kort. 70 prosent er uenige i at det er enkelt å fylle ut søknadsskjema. Rundt 2/3 er uenige i at det er lett å snakke med kommunens ansatte.

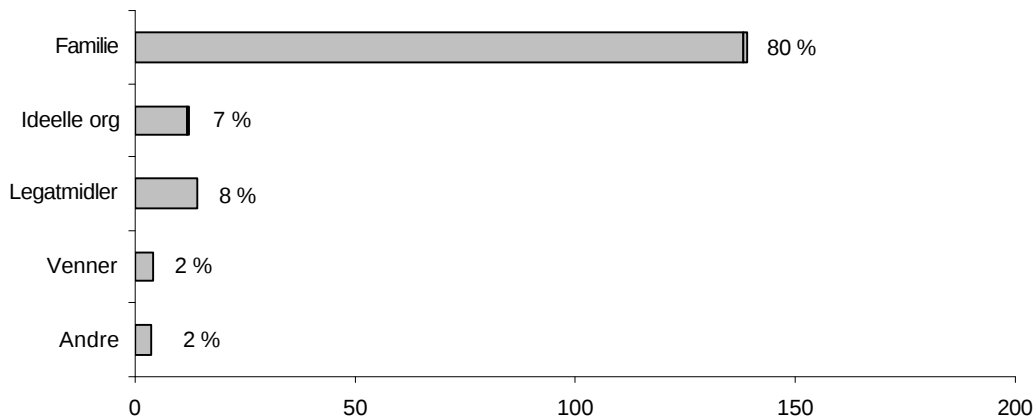
Figur 6.6 Hvordan opplever du de kommunale støtteordningene for ferie og saksbehandlingen? Prosent



Spørsmålet er stilt til alle. Antall svar: 437 til 603.

18 prosent av de bistandstrengende har fått økonomisk hjelp til å reise på ferie av andre enn kommunen. Figur 6.7 nedenfor viser hvem de har fått støtte av. Vanligst er det å få støtte fra familie. 80 prosent av de som fikk støtte av andre fikk støtte fra familien til å reise på ferie. Til sammen 15 prosent har fått støtte fra enten ideelle organisasjoner eller legater til å reise på ferie.

Figur 6.7 Støtte til ferie gitt av andre. Prosent og antall



Spørsmålet er stilt til 169. Antall avkryssninger: 172.

6.2 Casekommunenes retningslinjer

I casestudien har vi undersøkt om kommunene har nedfelt retningslinjer for hvordan de skal ivareta ansvaret for at personer med store bistandsbehov skal kunne reise på ferie. Vi har også undersøkt om kommunene har egne budsjettposter til ferietiltak ovenfor de bistandstrengende og om politisknivå og/eller rådmann/ledelse har gitt signaler om ferietiltak, evt. hvilke.

I flere av casekommunene var det ikke gitt støtte til ferieturer over 4 dager i 2004. Organisering av ferie i disse kommunene er dermed overlatt til den enkelte. Av de casekommunene som har bidratt til at bistandstrengende har hatt ferie i 2004 er det få som har skriftlige retningslinjer for hvordan kommunen som helhet skal bidra. I flere av de større kommunene finner vi imidlertid eksempler på at noen av de ansvarlige enhetene kan ha utarbeidet retningslinjer, mens andre ikke har gjort det. Personer med psykisk utviklingshemming er den gruppen som er best dekket av retningslinjer, selv om også det er i et mindretall av casekommunene.

I én av kommunene var retningslinjen at alle "med ei funksjonshemming som gjør at dei er avhengige av følge/ledsager på tur" skulle få støtte til å gjennomføre minst 1 ferietur i året. Maksimalgrense pr. person var på 10.000 kroner. I retningslinjene står det følgende:

"Kommunen ønsker å gje funksjonshemma høve til å realisera egne ønske om ferie og turaktivitet. Ferieturar skal så langt mogeleg basera seg på brukarane sine egne ønske og interesser, og ta i var den einskilde sitt behov for variasjon, oppleving og avkopling. (...) Kommunen kan etter konkret vurdering i kvart tilfelle dekkje utgifter til reise, opphald og løn til følge/ledsagar på ferietur med funksjonshemma. Vidare kan ein gje tilskot til lag, organisasjonar m.v. som arrangerer turar der funksjonshemma deltek.

Brukarane dekkjer sjølv utgifter til reise og opphald” (...) ”Støtte til ferietur skal ha ei individuell, skjønnsmessig behandling. Ved tildeling/støtte skal ein prioritere søkjarar som har særleg behov for forandring i sitt daglege miljø, og som har vanskar med å gjera noko med dette sjølv”.

En annen kommune har tilskudd som i ”hovedsak gis til innenlands eller utenlands sommertur som har et fast opplegg i regi av en organisasjon”. Det står videre at det vanligvis ikke gis

”tilskudd til sommerturer som er lagt opp i privat regi. Unntak kan bli gjort etter søknad. (...) Som grunnlag for tilskudd vil ligge utgifter til reise, opphold- og deltakeravgift, samt billetter/inngangspenger til kulturaktiviteter. Det kan føres opp reise- og deltakerutgifter til ledsager/støttekontakt i de tilfeller dette trengs. Lønn til støttekontakt kan søkes dekket av Sosial- og barneverntjenesten. Dersom det et år er mange nye søkere, må søkere som har fått tilskudd tidligere, gjøre regning med å stå over et tilskudd”.

Et fåtall av casekommunene har en egen budsjettpost for ferieturer til bistands-trengende. I de andre kommunene som gir støtte til ferie belastes pengene andre budsjettposter. I et flertall av kommunene var bistand i hovedsak knyttet til timer belastet andre budsjettposter, siden deltakerne som regel selv må betale reise-utgifter for både seg selv og eventuell kommunale og/eller private ledsagere. Istedenfor for at den økte timeressursen taes ut i lønn brukes avspasering, vakante stillinger og ved å unnlate å bruke vikarer under sykefravær. Selv om kommunen yter bistand, har støtten dermed ikke budsjettmessige konsekvenser.

Bare i noen få av casekommunene har politikerne og/eller rådmann/ledelse gitt signaler om at kommunen skal bidra til at personer med store bistandsbehov skal kunne reise på ferie. De siste årene har mange kommuner hatt en presset økonomi. Ikke lovpålagte oppgaver blir i slike situasjoner ofte skåret ned på, eller fjernet helt fra kommunens tjenestetilbud. I enkelte av casekommunene er også budsjettposter knyttet til dette formålet fjernet de siste årene.

Av de casekommunene som har gitt støtte til ferie kan man dele kommunene i to grupper; de proaktive og de passive. De casekommuner som har en offensiv holdning kan vi kalle *proaktive*. Som en av kontaktpersonene i kommunen sa; ”det er bare fantasien som setter en begrensning”. De proaktive kommunene følger opp alle personer med store bistandsbehov og prøver så langt det lar seg gjøre å legge til rette for at alle får minst én ferietur hvert år.

For eksempel hadde én av kommunene satt 1. mars som søknadsfrist for støtte til ferie. I forkant av denne fristen hadde kommunen kontakt med alle bistands-trengende og/eller verger for å identifisere ønsker og behov. I perioden frem til fristens utløp bidro kommunen aktivt for å legge til rette for minst én ferie for den enkelte. Kanskje hadde noen samme ønske? Da kunne kommunen ta initiativ til en gruppetur, som enten kunne bli arrangert av kommunen eller privat aktør. Andre bistandstrengende kunne ha behov for å reise individuelt. Kommunen kunne da gjennom dialog med vedkommende og/eller verge gi støtte, enten ved å dekke noe av kostnadene til ferieturen, stille med kommunale ledsagere og/eller betale lønn til privat ledsager. Før 1. mars var alle behov kartlagt og vurdert av kommunen, og mulige løsninger var konkretisert. I etterkant ble alle søknadene behandlet og man vurderte ”den einskilde sin økonomiske evne for sjølv å dekkje

delar av utgiftene til følge/ledsager. Kostnaden med turen vil bli vurdert i forhold til budsjetterte midlar, og øvrige søknader.”

I 2004 fikk overnevnte kommunen søknader fra 50 bistandstrengende og 49 av disse fikk støtte. De fikk ikke nødvendigvis gjennomslag for søknaden fullt ut, men kommunen la til rette for alle fikk et godt ferietilbud.

De *passive* kommunene har også ordninger for personer med store bistandsbehov, men markedsfører ikke tilbudet aktivt. Kommunen behandler da henvendelsene etter hvert som de kommer inn, og gir løpende støtte eller avslag. Siden de bistandstrengende/vergene må ta initiativ for å få støtte, favoriserer dette de som har fått støtte tidligere år. Selv passive kommuner tok imidlertid i noen tilfeller initiativ ovenfor enkelte bistandstrengende, for eksempel når man anså at vedkommende hadde et stort behov for ferie. I flere av de passive kommunene hadde det de siste årene vært et press om at feriestøtten kunne opphøre helt. Den passive holdningen skyldtes derfor et ønske om å holde kostnadene nede.

6.3 Typer ferieturer kommunene støtter

Ferieturer for personer med store bistandsbehov kan arrangeres som gruppeturer eller som individuelt tilrettelagte turer. Vi finner eksempler på begge deler i våre casekommuner. Det kan imidlertid se ut til at kommunene de senere år har blitt mer opptatt av individuell tilrettelegging. Selv om gruppeturer kan gi økonomiske besparelser, er kontaktpersonene i casekommunene opptatt av at de bistandstrengende skal behandles individuelt og dermed ikke presses til å reise samme med andre. For psykisk utviklingshemmede kan imidlertid en reise sammen med eget bofellesskap i en del tilfeller gi dem en ekstra trygghet, som gjør at en gruppetur blir beste løsning.

I en av kommunene ytes følgende tre tilskudd:

1. **Privat organisert tur:** Ein kan gje tilskot til brukaren som sjølv har ansvar for å finne følgjeperson/ledsagar. Kommunen har ikkje ansvar utover sjølve tildeliga av tilskot. Tilskot blir utbetalt etterskottsvis på bakgrunn av dokumenterte utgifter.
2. **Tur arrangert av kommunen:** Kommunen tilset, løner og dekkjer utgifter til ledsagarar på planlagde turar etter nærmare avtale. Turar kan vera planlagde i både brukaren eller kommunen sin eigen regi. Kommunen har planleggjing-, gjennomføring- og samordningsansvar i samråd med brukarane.
3. **Tur i regi av andre:** Kommunen gir tilskott til ein tredje instans, for eksempel lag, organisasjon, eller andre som arrangerer turar med brukarane som deltakarar. Tilskot blir utbetalt etterskottsvis på bakgrunn av framlagt rapport og rekneskap.

Det ovennevnte illustrerer hva vi fant i flere av de andre casekommunene, selv om de ikke var like konkrete i sine føringer.

I casestudien har vi kun spurt om ferieturer over 4 dager. Mye av fritids- og aktivitetstilbudet til personer med store bistandsbehov, særlig de psykisk

utviklingshemmede, foregår ved dags- og helgeturer. For eksempel dagsturer til fornøylesparker (Tusenfryd, Hunderfossen, etc.), besøk på museer, ut i naturen eller til byer/tettsteder. Flere av kommunene har også helgeturer til tilrettelagte feriesteder, leirskoler, hoteller og hytter. I enkelte av kommunene eier kommunen også hytter som brukes, eller de eies og drives av lokale interesseorganisasjoner. Denne type aktiviteter kan fylle viktig behov hos de bistandstrengende, men fanges altså ikke opp i vår casestudie.

Hvis den bistandstrengende oppholder seg i egen bostedskommune under ferieoppholdet kan ytelsene følge vedkommende, i og med at kommunen fortsatt vil være ansvarlige for å fylle behovet. Vi har sett nærmere på om casekommunene har erfaringer med dette.

I et par av casekommunene har kommunen tilgang til egne hytter og/eller hytter som forvaltes av humanitære/interesse organisasjoner innenfor kommunens geografiske grenser. En del av bruken er knyttet til helgeturer og dagsutflukter, men det er også eksempler på at bistandstrengende kan være på slike hytter lengre enn 4 dager. I en av kommunene håndteres dette ved at de kommunalt ansatte jobber på feriestedet, istedenfor sitt vanlige arbeidssted. I noen kommuner ligger ikke hytta lengre unna enn at de kommunalt ansatte kan bo i egen bolig utenom vaktene. Eneste ekstra belastning for kommunen/de kommunalt ansatte kan være at de får en annen (og evt. lengre) reisevei frem og tilbake til arbeid. I kommuner med store avstander kan imidlertid bruk av slike hytter medføre at ledsagerne må bo på feriestedet under oppholdet. Da vil kostnaden til kommunen kunne øke betraktelig.

6.3.1 Gruppeturer

I de fleste av casekommunene har kommunene sentralt og/eller kommunale virksomheter arrangert gruppeturer over 4 dager i 2004. Gruppeturene er i hovedsak arrangert for de psykisk utviklingshemmede, men vi finner også et par kommuner som har arrangert gruppeturer for personer med psykiske lidelser med store bistandsbehov. I noen tilfeller er gruppeturene arrangert for alle beboerne i et bofellesskap, men vi finner også eksempler der kommunen setter sammen grupper på tvers av bofellesskapene. Når kommunen har en aktiv rolle i planlegging og gjennomføring av gruppeturen legges det også vekt på at opplegget er tilpasset den enkelte bistandstrengendes behov.

I noen av kommunene arrangerer også private aktører gruppeturer. Det kan være humanitære organisasjoner som Lions og/eller interesseorganisasjoner for personer med store bistandsbehov. I flere av kommunene finner vi mye aktivitet i de lokale NFU-lagene (Norsk Forbund for Utviklingshemmede). Flere av kommunene arrangerer derfor ikke gruppeturer, siden behovet dekkes godt nok av private aktører. I et par av kommunene gis det også økonomisk støtte til lokale foreninger, slik at de skal arrangere ferie og fritidsaktiviteter for de bistandstrengende. I andre tilfeller betaler kommunen hele eller deler av kostnaden forbundet med at den enkelte deltar på turen.

Også i de privat organiserte gruppeturene finner vi eksempler på at kommunen stiller med kommunalt ansatte. I de kommunalt arrangerte turene kan på den annen side én eller flere av ledsagerne være pårørende etc. til de bistands-

trengende. Det er mange eksempler på at gruppeturene ikke er standardiserte opplegg, men tilpasset den enkeltes behov og ønsker.

6.3.2 Individuelle ferieturer

I et flertall av casekommunene har kommunene sentralt og/eller kommunale virksomheter arrangert individuelle ferieturer over 4 dager i 2004. Vi finner eksempler både på ukesturer til syden og hytteturer etc. innen egen kommune. I noen casekommuner er dette vanligste form for støtte til ferie (i den grad de gir støtte). Enkelte kommuner gir imidlertid kun unntaksvis støtte til individuelle ferieturer, siden gruppeturer som regel gir en bedre ressursutnyttelse, enn individuelle ferieturer.

6.4 Typer støtte kommunene yter

Kommunens bidrag til ferietur kan enten hjemles ved å (midlertidig) utvide rammen for konkrete tjenester etter § 4-2 i sosialtjenesteloven og § 2-1 kommunehelsetjenesteloven og/eller ved økonomisk støtte etter § 5-2 i sosialtjenesteloven. De kan også gi støtte som ikke er direkte hjemlet i lovverket. Vi vil nedenfor beskrive hvordan kommunen utvider rammen for tjenester, hvilke økonomiske konsekvenser utvidelsen kan ha og hvilke andre økonomiske støtteordninger som kommunen yter.

6.4.1 Utvidelse av rammen for tjenester

Kommunen yter tjenester som hjemmesykepleie, miljøterapeut, hjemmehjelp, annen praktisk bistand, brukerstyrt personlig assistent, støttekontakt, omsorgslønn og avlastning. Vi skal nedenfor se nærmere på casekommunenes erfaringer med de tjenestene/ytelsene som kan være aktuelle for at personer med store bistandsbehov skal kunne ha ferieturer over 4 dager.

Hjemmesykepleie og annen praktisk bistand

Ingen av casekommunene rapporterer at de i 2004 bidro med hjemmehjelp til ferieturer. Et par kommuner har bidratt med hjemmesykepleier, men det er også relativt sjeldent. I den grad de bistandstrengende har behov for sykepleiefaglig bistand, håndteres dette som regel av ledsagerne. Kommunens ledsagere er som regel ansatte miljøterapeuter og/eller miljøarbeidere. Det er imidlertid mange eksempler på private ledsagere som for eksempel kan være pårørende, støttekontakter eller naboer.

Brukerstyrt personlig assistent

De fleste av kommunene har én eller flere personer med brukerstyrt personlig assistent (BPA). I forbindelse med en avtale om BPA har bruker og assistent(ene) inngått en arbeidsavtale med utgangspunkt i den økonomiske rammen som kommunen har gitt. Hvordan bruker anvender BPA i det daglige vil i mange tilfeller være opp til bruker, så lenge omfanget er innenfor avtalt ramme. Det betyr at bruker for eksempel kan velge å spare opp timer, ved å bruke mindre i en periode, for å kunne ta med sine assistenter på en ferietur. Hvordan dette håndteres er opp til bruker og assistentene. Casekommunene har derfor lite kunnskap om ferievaner

blant brukerne av BPA. Ingen av kommunene hadde i 2004 fått søknader fra brukere av BPA om ekstra støtte i forbindelse med ferie.

Støttekontakt

En støttekontakt kan enten være i familie med og/eller ha annen nær relasjon med den bistanstrengende, eller vedkommende kan være rekruttert av kommunen. I flere av kommunene var det eksempler på at støttekontakten var ledsager på ferieturen. Hvordan støttekontakten ble kompensert varierte imidlertid mellom kommunene. Vi fant eksempler på at den bistanstrengende kunne spare opp timer, slik at støttekontakt ble kompensert for flere timer under ferieturen. I noen av kommunene ga kommunen støttekontakten lønn opptil nivå som miljøarbeider, men det var ikke noen automatikk i dette. Nivå på kompensasjonen var også avhengig av vedkommendes bistandsbehov; jo mer omfattende bistand, jo større var viljen for å gi en ekstra økonomisk kompensasjon. I siste instans er imidlertid støttekontaktens deltakelse oftest basert på stor grad av frivillig og gratis arbeid. Kontaktpersonene la derfor vekt på at støttekontaktene ikke skulle presses til å være ledsager på en ferietur.

Omsorgslønn

Mottakere av omsorgslønn får denne uavhengig av hvor den bistanstrengende og omsorgslønnsuttaker oppholder seg. Så lenge de ferierer sammen medfører ikke en ferietur i utgangspunktet økte kostnader for kommunen. Ingen av casekommunene har i 2004 utvidet rammen for omsorgslønn i forbindelse med en ferietur, eller gitt ledsagere (midlertidig) omsorgslønn for å delta på en ferietur.

Avlastning

Avlastningen er en rettighet og belastes som regel en annen budsjettpost enn hvor det vil være naturlig å føre støtte til ferie. Avlastning er myntet på de foresatte, men kan også ses på som en ferie for bistanstrengende. Flere av casekommunene rapporterte at de i 2004 arrangerte avlastning som den bistanstrengende oppfatter som ferie. Det er også eksempler på at enkelte casekommuner gir ekstra avlastning (utover ordinære ramme) for at vedkommende skal få en ferietur.

6.4.2 Økonomiske konsekvenser av utvidelse av rammen for tjenester

I casekommunene som anvender betalte ledsagere er det i de fleste tilfeller utarbeidet lokale avtaler. Enten som standard avtaler og/eller ved at man utarbeider en avtale for hvert enkelt oppdrag, tilpasses de behov og ønsker som berørte den bistanstrengende og ledsagere har.

Det vanligste at de kommunalt ansatte får en kompensasjon for å være ledsager. I én kommune fører ledsagerne 3,5 timer pr. døgn utover ordinær arbeidstid. I en annen kommune fikk ledsager betalt for en vakt om dagen, mens man resten av dagen førte hver tredje time. I tillegg ble det utbetalt et nattillegg. Ledsagerne i kommunen med den beste ordningen ble kompensert med 15 timer for hvert døgn (men ikke overtidslønn). Noen kommuner praktiserer også et døgntillegg på 155 kr. (se, pkt. 4.2 Arbeidstid på ferieturer i SGS nr 1010). Selv om kommunen

opererte med standardavtaler ble det imidlertid åpnet for individuelle tilpasninger, hvilket betyr at det kan være store variasjoner innen den enkelte kommune.

I én av kommunene var det i utgangspunktet ikke satt av penger til ferie. Selv om de arrangerte ferieturer for personer med store bistandsbehov, forutsatt kommunen at ferieturene ikke skulle medføre ekstra kostnader for kommunen. Det vanlige var da at ledsagerne gikk i direkte dialog med den bistandstrengende/verge for å avklare rammene for turen. Hva som ble avtalt av eventuell kompensasjon ble avklart mellom ledsagere og vedkommende/verge. Kommunen sentralt involverte seg ikke i dette. Før hver tur ble det imidlertid laget en turnus/arbeidstidsordning som beskrev tilsyn og bistand for berørte bistandstrengende under ferieturen. Det var også en forutsetning at planen ble forankret hos kommunen og de tillitsvalgte. På grunn av at det ikke var satt av penger til ferieturer var det i kommunen heller ikke mulig å utvide rammen for tilsynet. Kontaktpersonen så imidlertid ikke bort fra at det under ferieturen kunne bli ført noen ekstra timer, som ble avspasert i ettertid. Dette ble i tilfelle avklart på det enkelte arbeidssted, uten involvering av kommunen sentralt.

Selv om de fleste kommunene utvider rammen for hjemmesykepleie og annen praktisk bistand på grunn av gruppeturer og individuelle ferieturer, er det ikke åpenbart at slike tiltak har budsjettmessige konsekvenser for kommunen. For det første fant vi i mange av casekommunene eksempler på at den økte timeressursen taes ut som avspasering. Da medfører støtten til ferie ingen ekstra kostnader for kommunen, så lenge det ikke ansettes vikarer når ledsagerne på et senere tidspunkt avspaserer. I tillegg sparer enkelte kommuner inn penger ved å ha vakante stillinger og/eller ved at det ikke anvendes vikarer under sykefravær. For personer med store bistandsbehov kan en kortvarig reduksjon av bemanningen være uforsvarlig. For personer med mindre behov kan imidlertid kommunene ha en større fleksibilitet. For eksempel kan det være situasjoner der kommunen kan ha redusert bemanningen, for eksempel hvis den bistandstrengende er borte fra hjemmet (for eksempel på dagsutflukter, sykehus eller hjemme hos pårørende). De kommunalt ansatte kan da avspasere i perioder med lavere belastning.

Inntrykket fra casekommunene er at de lokale avtalene ikke gir ledsager (verken kommunalt ansatte og private) full kompensasjon etter hva som følger av SGS nr 1010 og hovedtariffavtalen. Vi fant kun et par tilfeller der ledsagerne førte overtid. Kontaktpersonene legger vekt på at man lokalt prøver å finne den løsningen som er mest hensiktsmessig for den enkelte arbeidsplass. Erfaringen fra kommunene er at det også som regel går forholdsvis greit å skaffe kommunalt ansatte ledsagere, men de legger vekt på at det ikke skal være noe press for å delta på slike ferietur. Det er derfor viktig å være fleksible og tilpasse oppleggene til de behov og ønsker som det bistandstrengende og de kommunalt ansatte har. Kontaktpersonene vektlegger at ledsagerne på ferieturer er villig til å gjøre ”mye frivillige arbeid”. I flere kommuner er det også de kommunalt ansatte som tar initiativ til ferieturer, og som er de som organiserer reisen.

6.4.3 Økonomisk støtte til reise og private ledsagere

Som beskrevet i kapittel 5 kan sosialtjenesten med hjemmel i § 5-2 i sosialtjenesteloven yte stønad til deltakelse på ulike typer kurs og fritidsaktiviteter. I rettleidingen (ASD – I-34/2001) har man blant annet trukket frem at stønaden kan være til en ledsager som skal være med den funksjonshemmede på ferie. I

rettledningen er det også lagt vekt på at sosialtjenesten i forbindelse med slik støtte kan legge mindre vekt på de økonomiske forholdene, og mer på andre hensyn. Ytelser etter § 5-2 er imidlertid ikke pliktmessige ytelser. Kommunen kan dermed velge å ikke gi slik støtte, selv om et behov erkjennes.

En eventuell støtte etter § 5-2 kan være knyttet til å dekke reisekostnader og/eller privat ledsager. I kommunene vil det som regel være sosialkontoret som behandler søknader om slik støtte, og ikke enheten som har det ordinære tilsynet og oppfølgingen av personer med store bistandsbehov. Det er derfor mulig at vi i casestudien har noe underrapportert tall, siden det ikke har vært mulig å ha kontakt med alle sosialkontor i casekommunene. Siden formålet med en søknad heller ikke registreres i noe kommunalt register ville det også vært en for stor belastning for sosialkontorene å kreve at de skulle gå systematisk igjennom alle søknadene om støtte etter § 5-2.

Vi har i casestudien sett nærmere om på om casekommunene har fått søknader om økonomisk støtte til ferie av enkeltpersoner i 2004. Vi finner få eksempler på slike søknader og det er også få bistandstrengende som får dekket kostnader forbundet med private ledsagere. Lønn til kommunalt ansatte ledsagere dekkes som hovedregel over kommunes budsjett, og belastes ikke deltaker. I én av kommunene er det imidlertid lagt opp til at de bistandstrengende dekker alle kostnader, også lønn til kommunens ansatte. Det er meget få eksempler på at personer har fått støtte til reisekostnader.

I enkelte casekommuner gis støtte til private ledsagere. Det kan være pårørende, venner, naboer eller for eksempel private støttekontakter. I noen tilfeller skriver kommunene midlertidig ansettelseskontrakt med ledsagerne. Kommunen dekker da lønn tilsvarende laveste kommunal lønn for en miljøarbeider. I én av kommunene betalte kommunen også reisekostnadene til ledsager, men dette er meget sjeldent blant våre casekommuner. Kommunens kompensasjon vurderes som regel i hvert enkelt tilfelle, og man tar blant annet hensyn til den bistandstrengendes økonomiske situasjon. I en del tilfeller er støtten gitt med grunnlag i et enkeltvedtak, men i de fleste tilfellene hjemles ikke støtten direkte i lovverket.

Med et par unntak må de bistandstrengende i alle våre casekommuner dekke reisekostnader for seg selv og ledsagere (også de kommunalt ansatte). Flere av kommunene kan imidlertid hjelpe vedkommende til å skaffe økonomisk støtte til ferieturen. Det er eksempler på at den bistandstrengende kan søke støtte fra fond/legater som forvaltes av kommunen eller private. Et annet eksempel er at humanitære organisasjoner og interesseorganisasjoner kan ha støtteordninger og/eller subsidierte opplegg som kan være aktuelle. I slike tilfeller er det flere eksempler på at kommunen hjelper til med søknad og påmelding.

6.4.4 Støtte til foreninger/interesseorganisasjoner

I tillegg til økonomisk støtte til enkeltpersoner kan kommunene gi tilskudd til kultur- og fritidstiltak for funksjonshemmede. Det kan være ubunden støtte til lokale organisasjoner, foreninger og grupper som driver kulturtiltak og fritidsvirksomhet rettet mot funksjonshemmede, eller tilskudd til konkrete aktiviteter og/eller arrangementer for personer med store bistandsbehov.

Generelt er det få av casekommunene som gir økonomisk støtte til foreninger-/interesseorganisasjoner. Vi finner eksempler i et par kommuner, men slik støtte ser ut til å ha blitt betydelig redusert de siste årene på grunn av strammere budsjetter for kommunene.

6.5 Kommunens kostnader ved støtte til ferieturer

Vi ble bedt om å undersøke hvor mange bistandstrengende innenfor våre casekommuner som fikk økonomisk hjelp, ekstra tjenester eller annen hjelp for å kunne gjennomføre minst én ferietur over 4 dager i 2004.

Innledningsvis i kartleggingsskjemaet skulle casekommunene rapportere antall personer med store bistandsbehov. Tall på antall psykisk utviklingshemmede ble rapportert for de fleste casekommunene, men det knytter seg betydelig større usikkerhet til antall fysisk funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser med store bistandsbehov. Det skyldes;

- Glidende overgang om en person har store bistandsbehov. Fysisk funksjonshemmede omfatter personer med svært ulike hjelpebehov; fra de som har problemer som ikke legger hindringer for en ferietur, til de med så store bistandsbehov at de trenger tilsyn 24 timer i døgnet. Om man defineres til å ha store bistandsbehov er derfor et skjønnsspørsmål.
- At en del fysiske funksjonshemmede er gift/samboende og/eller er i en livssituasjon som gjør at de klarer seg uten kommunale tjenester. Kommunens kjennskap vil som regel være avhengig av at den bistandstrengende har direkte kontakt med kommunen. Kommunene kan derfor ha relativt sterkt fysisk funksjonshemmede boende i kommunen, uten at de kjenner vedkommendes bistandsbehov.
- Vurderingen av bistandsbehov til personer med psykiske lidelser må nødvendigvis også baseres på betydelig grad av skjønn. For det første kan graden av psykiske problemer variere i løpet av en periode. En del kan i lengre perioder klare seg uten bistand fra kommunen, før de eventuelt får tilbakefall. En del med psykiske lidelser har også rusproblemer og kan være spesielt vanskelig å følge opp. En del med psykiske lidelser kan også i perioder være i behandling i institusjoner hos andrelinjen som er utenfor kommunes ansvar.

Generelt er inntrykket fra casekommunene at psykisk utviklingshemmede er den gruppen som prioriteres sterkest når det gjelder ferieturer. Kun et par av kommunene har rapportert at de bidratt til at personer med psykiske lidelser (med store bistandsbehov) har hatt ferie over 4 dager. Også når det gjelder fysisk funksjonshemmede, inkludert syns- og hørselshemmede, er det få kommuner som rapporterer om støtte til ferie. De fleste av kommunene som har gitt feriestøtte har imidlertid i 2004 også gitt støtte til minst én fysisk funksjonshemmet.

At psykiske utviklingshemmede prioriteres kan ha flere grunner. En viktig forklaring kan være at det i forbindelse med HVPU-reformen ble øremerket midler som kunne brukes på fritids- og ferietiltak. Disse øremerkede overføringen har nå

opphørt, men fortsatt er det enkelte kommuner som øremerker midler til dette formålet i sine budsjetter og/eller prioriterer denne gruppen særskilt.

Vi ba casekommunene rapportere hvor mye de brukte på ferie overfor personer med store bistandsbehov i 2004. Det å beregne kommunens utgifter viste seg imidlertid å være problematisk. For det første ble kostnadene i flere av kommunene fordelt på flere poster, der også andre utgifter ble ført. Det ble derfor for ressurskrevende å isolere kostnaden forbundet med ferieturene.

Intensjonen i casestudien var å kunne beregne gjennomsnittstall for ulike grupper bistandstrengende. Det var imidlertid umulig å få rapportert så gode tall at slike nøkkeltall kunne beregnes. For psykisk utviklingshemmede har vi imidlertid fått pålitelige tall fra flere av casekommunene. Ekstra utgifter for kommunen i forbindelse med ferieturer varierer fra om lag 2.000,- til 10.000,- pr. person pr. år. Det er imidlertid eksempler på at bistandstrengende kan få betydelig høyere støtte. I en kommune fikk for eksempel en sterkt funksjonshemmede, med behov for 24 timers tilsyn, en 14 dagers ferie til en ekstra kostnad for kommunen på omlag 40.000,- kroner.

6.6 Oppsummering

Casekommunene er valgt ut fra en antagelse om at de hadde spesielt gode ordninger. Vi finner at de fleste casekommunene yter en eller annen form for feriestøtte for bistandstrengende, men bare et fåtall kommuner har retningslinjer for hvilken feriestøtte de skal gi.

Videre kan vi skille mellom proaktive og passive kommuner. De proaktive kommunene, ofte små kommuner, holder seg aktivt informert om ferieplanene til bistandstrengende innbyggere og legger mye arbeid i å koordinere og finansiere ferier for disse. Både kommunen og ferieledsagere strekker seg langt for å finne løsninger tilpasset den enkeltes behov. De passive kommunene yter også i noen grad støtte til bistandstrengende som søker om dette, men markedsfører ikke ordningene sine, ofte av hensyn til kommunens økonomi.

Blant casekommunene arrangeres både gruppeturer og individuelt tilrettelagte turer. Det kan imidlertid se ut til at kommunene de senere år har blitt mer opptatt av individuell tilrettelegging. Selv om gruppeturer kan gi økonomiske besparelser, er kontaktpersonene i casekommunene opptatt av at de bistandstrengende skal behandles individuelt og dermed ikke presses til å reise samme med andre.

Generelt går eventuell støtte til å dekke lønn til ledsager. Det lages som hovedregel en avtale i forkant angående ledsagers arbeidstid og kompensasjon, men det er store variasjoner mellom kommunene, og innen den enkelte kommune, når det gjelder nivå på kompensasjonen. I noen kommuner gjøres det individuelle avtaler mellom den enkelte bistandstrengende/verge og ledsager, uten involvering av kommunen sentralt. Vi finner få eksempler på at kommunen dekker reiseutgifter. I casekommunene må den bistandstrengende som hovedregel også dekke reisekostnadene til ledsager, men vi finner imidlertid enkelte eksempler på at kommunen har dekket disse.

Hvor gode ordninger som en kommune kan ha ovenfor sine bistandstrengende er i stor grad et økonomisk spørsmål. Blant alle våre casekommuner har det de siste

årene generelt vært et press om å redusere kommunenes utgifter, også når det gjelder støtte til ferie. Målsettingen for kommunene har derfor vært å få til mest mulig ut av de begrensede rammene som de har å forholde seg til.

Det som kjennetegner de gode kommunene er at de behandler de bistandstrengende individuelt, ved å tilpasse bistanden til den enkeltes behov og ønsker. De gode casekommunene har ansatte som både har evne og vilje til å legge arbeid i finne løsninger for den enkelte bistandstrengende. For å få mest ut av begrensede ressurser legger de mye arbeid i å koordinere de bistandstrengendes ferier, blant annet ved å sørge for at den bistandstrengende kan reise på ferie med pårørende/venner/støttekontakt, delta på gruppeturer organisert av kommunen og/eller andre, for eksempel humanitære organisasjoner eller interesseorganisasjoner.

De gode kommunene er villige til å gi en økonomisk kompensasjon til ledsagere og/eller bidra på andre måter, for at en feriereise kan finne sted. De gode kommunene er også villig til å stille med egne ledsagere og/eller dekke kostnadene forbundet med ferien for de som må eller ønsker å reise alene. Økonomiske ressurser er derfor selvfølgelig en stor fordel, men vi finner casekommuner som får til mye - uten å belaste kommunens budsjett ekstra. Det er imidlertid en kjensgjerning at ingen av våre casekommuner fullt ut kompenserer ledsagerne etter gjeldende tariffavtaler etc. Kontaktpersonene i casekommunene vektlegger derfor at ledsagerne, både de private og de kommunalt ansatte, er villig til å gjøre "mye frivillige arbeid".

7 Vurdering av mulige støtteordninger

Vi er bedt om å drøfte ulike tiltak og modeller som kan gjøre det mulig for personer med store bistandsbehov å dra på ferie til en overkommelig kostnad. Her har vi drøftet

- resultatene fra *spørreundersøkelsen blant bistandstrengende*, kartleggingen av spesielt tilrettelagte *feriesteder* og *kommunecasene*.
- om det er *staten eller kommunene* som bør ha ansvar for tiltakene
- flere alternative måter *tiltakene kan utformes* på
- utfordringer knyttet til *avtaleverket* for kommunalt ansatte
- et *konkret tiltak* vi tror det kan være mulig å gå videre med.

7.1 Oppsummering av spørreundersøkelse, casestudien og feriestedskartleggingen

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant bistandstrengende, en kartlegging av spesielt tilrettelagte feriesteder og en casestudie av utvalgte kommuner. Undersøkelsene er gjennomført for å få et best mulig grunnlag til å utforme tiltak som kan gjøre det mulig for personer med store bistandsbehov å dra på ferie til en overkommelig kostnad. De viktigste lærdommene fra undersøkelsene er som følger:

- Spørreundersøkelsen viser at de bistandstrengende reiser mindre på ferie enn befolkningen for øvrig. **54** prosent av bistandstrengende var på ferie i 2004, mens **72** prosent av befolkningen generelt var på ferie i 1998. De bistandstrengende reiser også på færre turer og turer med kortere varighet, uten at tidspunkt, overnattingsmåte og transportmåte er vesentlig annerledes.
- Vi har spurt de bistandstrengende om de ville reist mer på ferie dersom de kunne fått praktisk bistand på ferieturen – **82** prosent svarer ja, reist til steder som var fysisk tilrettelagt – **65** svarer ja og/eller fått økonomisk støtte til ferie – **84** prosent svarer ja.
- Både tilgang til praktisk bistand og tilrettelagte feriesteder er i siste instans et spørsmål om økonomi. Det er derfor ikke åpenbart å skille mellom bistand, feriesteder og økonomisk støtte. For den enkelte kan det likevel

være et viktig skille. Det eksisterer ikke nødvendigvis markeder for alle typer bistandstjenester. Noen bistandstrengende vil derfor være avhengig av at det offentlige bidrar med praktisk hjelp i tillegg til, eller istedenfor penge- støtte.

- Spørreundersøkelsen viste også at de bistandstrengende har dårligere økonomi enn befolkningen generelt. I tillegg har de bistandstrengende større kostnader forbundet med en ferietur, enn befolkningen ellers (alt annet likt). I sum betyr dette at alle tiltak som kan gjøre det mulig for gruppen å dra på ferie til en overkommelig kostnad må være basert på at det offentlige bidrar økonomisk på en eller annen måte.
- I dag er det slik at både staten, kommunene og fylkeskommunene forvalter støtteordninger som *bidrar* til at personer med store bistandsbehov *kan* reise på ferie. Men det er kommunene som har hovedansvaret for å yte feriestøtte i henhold til sosialtjenesteloven. Spørreundersøkelsen viser at kommunene yter noe støtte til ferie for personer med store bistandsbehov, men at dette kun skjer i liten grad.
- Casestudien vi har gjennomført blant utvalgte kommuner bekrefter dette. Casekommunene er valgt ut fra en antagelse om at de hadde spesielt gode ordninger. De fleste casekommunene yter en eller annen form for feriestøtte for bistandstrengende, men bare et fåtall kommuner har retningslinjer for hvilken feriestøtte de skal gi. Videre kan vi skille mellom proaktive og passive kommuner. De proaktive kommunene, ofte små kommuner, holder seg aktivt informert om ferieplanene til bistandstrengende innbyggere og legger mye arbeid i å koordinere og finansiere ferier for disse. Både kommunen og ferieledsagere strekker seg langt for å finne løsninger tilpasset den enkeltes behov. De passive kommunene yter også i noen grad støtte til bistandstrengende som søker om dette, men markedsfører ikke ordningene sine, ofte av hensyn til kommunens økonomi.
- Feriestedskartleggingen tok utgangspunkt 19 feriesteder. Kartleggingen viser at enkelte steder er spesielt tilrettelagt for bevegelseshemmede og i noen grad tilrettelagt for andre grupper av bistandstrengende. Omlag halvparten tilbyr en eller annen form for praktisk bistand til gjestene. Stedene mottar i liten grad økonomisk støtte. Det finnes ingen fullstendig oversikt over tilrettelagte feriesteder for personer med store bistandsbehov. Det finnes heller ingen omforent definisjon av hva som er et tilrettelagt feriested.
- En siste utfordring med å etablere feriestøtteordninger er at gruppen "personer med store bistandsbehov" er svært sammensatt. Den omfatter alt fra psykisk utviklingshemmede til fysisk funksjonshemmede, for eksempel trafikkskadde, til personer med ulike psykiske lidelser, eventuelt med rusproblemer, til personer med hjerte-karsykdommer, lungesykdommer, kreft, nyresykdommer eller sansetap. Disse gruppene har svært ulike behov for hjelp og støtte. En støtteordning må være svært fleksibel, samtidig som den er presis med hensyn til hvilke bistandsbehov som den skal omfatte.

7.2 Statlig eller kommunalt ansvar?

Både staten, kommunene og fylkeskommunene forvalter støtteordninger som bidrar til at personer med store bistandsbehov kan reise på ferie. Dette har vi

beskrevet i kapittel 5. Staten yter først og fremst direkte støtte gjennom folketrygden og indirekte støtte gjennom økonomiske tilskudd til kommunene, samt ved å gi støtte til interesseorganisasjoner. Kommunene yter først og fremst støtte ved å tilby ulike former for tjenester til enkeltpersoner eller grupper, eller ved å gi økonomisk bistand til ferieopphold. Noen fylkeskommuner gir også tilskudd til kultur- og fritidstiltak overfor funksjonshemmede.

Dersom myndighetene ønsker at det skal iverksettes tiltak som gjør det økonomisk lettere for personer med store bistandsbehov å dra på ferie må man ta stilling til om det er staten, kommunene og/eller fylkeskommunene som skal ha det operative ansvaret. Man må også ta stilling til hvilken instans som skal betale for tiltakene. Vi vurderer det slik at valget står mellom staten og kommunene. Det er naturlig å legge ansvar for feriestøtte til en instans som allerede har kompetanse og virkemidler på området. Fylkeskommune faller ut fordi de har mistet flere viktige helse- og sosialoppgaver de siste årene. Vi vurderer også helseforetakene som lite aktuelle.

7.2.1 Statlig ansvar

Dersom staten skal ha ansvaret for tiltakene, mener vi det ville være naturlig å kanalisere økonomisk støtte gjennom folketrygden og gi trygdeetaten ansvar for å administrere tiltakene.

Trygdeetaten har et meget bredt spekter av oppgaver fordelt på tre hovedområder: arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester. Hovedtyngden av ytelsene er sterkt rettighetsstyrte. Rettighetene er knyttet til bestemte kriterier der alder, helse og redusert arbeidsevne på grunn av helseproblemer står særlig sentralt. En del av ytelsene er varige eller langvarige (alderspensjon, uførepensjon, barnetrygd). Andre ytelser, som sykepengen, rehabiliteringspengen, tidsbegrenset uførestønad og overgangsstønad er av midlertidig art (se NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*).

Ordningen med funksjonsassistent er et eksempel på en bistandsordning til personer med store bistandsbehov som administreres av trygdeetaten ved hjelpemiddelsentralene. Funksjonsassistent er brukerstyrt assistanse på arbeidsplassen.

7.2.2 Kommunalt ansvar

Ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er et eksempel på en lignende bistandsordning for funksjonshemmede som administreres og finansieres av kommunene. Dette er en ordning der den funksjonshemmede er arbeidsleder for sine assistenter, som hjelper til med oppgaver i hjemmet og ved ulike aktiviteter. I St. prp. nr. 64 (2003-2004) *Kommuneproposisjonen* legges det imidlertid opp til at det skal gjennomføres en utredning som skal se nærmere på rettighetsfesting for brukerne av BPA, samt tjenestens omfang og innhold. Utredningen skal i tillegg se på ulike modeller for statlig medfinansiering. Ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene er dermed ikke nødvendigvis gitt, men gjenstand for vurderinger av hva som er mest hensiktsmessig.

Ifølge Hagen m.fl. (2002) er den tradisjonelle norske modellen for produksjon av velferdsgoder blant annet kjennetegnet av at staten delegerer ansvaret for tjenesteproduksjon til kommuner og fylkeskommuner og forsøker å påvirke kommunenes

prioriteringer gjennom reguleringer og finansieringsordninger. Dersom kommunene skal ha ansvar for ferietiltak til funksjonshemmede må det gjøres avveininger i forhold til hvor mye ansvar som skal delegeres og hvor mye frihet kommunene skal ha til å utforme omfanget på og innretningen av tiltakene.

Ifølge St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* er det vanlig å skille mellom tre typer virkemidler staten kan anvende i styringen av kommunesektoren:

- **Lovbaserte** virkemidler betyr at staten styrer kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer gjennom lover og regelverk (som rettigheter, plikt-krav, klage og tilsyn).
- **Økonomiske** virkemidler er overføringer, skatter, avgifter og låneordninger. Det er to typer statlige overføringer:
 - Rammetilskudd er midler som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt etter gjeldende lover og regelverk, og tildeles etter objektive kriterier. Rammetilskuddet utgjør sammen med skatteinntektene kommunesektorens såkalte frie inntekter.
 - Øremerkede tilskudd gis til bestemte formål, og påvirker på den måten kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer. Av den grunn karakteriseres slike tilskudd som et sterkt statlig styringsvirkemiddel.
- **”Andre”** virkemidler som for eksempel informasjon, veiledning og dialog, karakteriseres ofte som «myke styringsvirkemidler». I motsetning til lover, regler og øremerkede tilskudd pålegger ikke slike virkemidler kommunene nye krav eller plikter. Formålet med denne typen virkemidler er likevel å verdimesse påvirke kommunene til å ta valg i retning av nasjonale mål. Eksempler på konkrete virkemidler av denne typen er statlige handlingsplaner, retningslinjer, informasjonstiltak, forventningsbrev og konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren.

De tre typene virkemidler benyttes i mange tilfeller parallelt på samme område.

7.2.3 Hvilken instans skal ha ansvar for tiltak?

Det finnes ingen åpenbare svar på spørsmålet om det er staten eller kommunen som er best egnet til å ha det administrative og økonomiske ansvaret for ferietiltak for personer med store bistandsbehov. Valget må baseres på vurderinger av hvilken instans som mest effektivt kan drive tiltakene og hvilken instans som har ansvaret for tilgrensende tiltak og derfor naturlig kan utvide sitt apparat til også å gjelde ferietiltak. En viktig forskjell er, som vi har sett, at kommunene må styres dersom de skal tildeles ansvaret, mens staten kan iverksette de tiltakene den bestemmer seg for å gjennomføre, direkte.

Når det gjelder kommunale ansvarsområder, pågår det en kontinuerlig dragkamp mellom hensynet til kommunalt selvstyre og sektorinteresser. Hensynet til kommunalt selvstyre tilsier at staten skal desentralisere oppgaver og myndighet til kommuner og fylkeskommuner. I tillegg bør bruken av regelverk, øremerkede tilskudd, handlingsplaner, krav til rapportering og statlig tilsyn reduseres. Bruken av disse virkemidlene har imidlertid en tendens til å øke av hensyn til sektorinteressene. Se Boks 7.1 og Boks 7.2 for en illustrasjon av denne dragkampen.

Boks 7.1

Utdrag fra St. meld. nr. 31 (2000-2001)

Regjeringen ønsker å fornye offentlig sektor gjennom å desentralisere oppgaver og myndighet til kommuner og fylkeskommuner. Det kommunale selvstyret må styrkes og revitaliseres. Lokaldemokrati er en verdi i seg selv, og samtidig sikres at ressursene utnyttes effektivt. Kommuner og fylkeskommuner må gis nye oppgaver, men må samtidig gis større frihet til å løse eksisterende oppgaver.

(...)

Regjeringen mener at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren må reduseres. Regelverk, øremerkede tilskudd og handlingsplaner er blitt benyttet i stadig økende grad det siste tiåret, sammen med krav til rapportering og statlig tilsyn. Regjeringen innser at denne sterke statlige styringen ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig har den statlige detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns og dets innbyggers behov og prioriteringer.

(...)

Regjeringen mener ikke at staten skal slutte å styre kommunene og fylkeskommunene, men at de skal styres på en annen måte. Regjeringen ser fortsatt behov for å benytte detaljstyrende virkemidler som regelverk og øremerkede tilskudd, men bruken må begrunnes i tungtveiende nasjonale hensyn, som et likeverdig tjenestetilbud, rettssikkerhet og en effektiv ressursbruk, og brukes i en tidsbegrenset periode. Tilsvarende er det fremdeles aktuelt å benytte sterke statlige styringsvirkemidler overfor kommunesektoren på prioriterte nasjonale satsingsområder.

Boks 7.2

Utdrag fra artikler som argumenterer for (økt) statlig styring av brukerstyrt personlig assistanse og funksjonsassistent

Melstrøm, V. (2003) argumenterer for at funksjonshemmede skal sikres rett til brukerstyrt personlig assistent utover den plikten til å tilby tjenestene sosialtjenesteloven i dag pålegger kommunene.

”Lov om sosiale tjenester slår fast kommunens plikt til å tilby brukerstyrt personlig assistanse for innbyggere som er avhengige av dette. Denne plikten er så vagt befestet at skjønnet med bakgrunn i saksbehandlernes kompetanse, forståelse og vilje, samt kommunenes økonomi, teller mer enn søkerens ønsker og behov”. (...) “En rammelov, som lov om sosiale tjenester er, har blitt for vag til å ivareta grunnleggende menneskerettigheter. Vi ser at mange får avslag på søknad om denne tjenesteformen”. (...) “Det er oppsiktsvekkende at denne tjenesten finansieres utenfor folketrygden og overlates til den enkelte kommunes finanser og forgodtbefinnende”. (...) “Regjeringen ser ut til å leve i svart uvitenhet om hvordan funksjonshemmede samfunnsborgere utsettes for det såkalte ”kommunale selvstyre””. (...) “Erna Solberg påsto nylig at dette er å ”reducere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren”, og at ”fokus skal forskyves fra sterk statlig styring til økt innbyggerkontroll”. En arrogant og kunnskapsløs uttalelse (...)

”Hvordan kan mennesker med assistansebehov få økt sin innbyggerkontroll når deres menneskelige rett til et fritt og selvstyrt liv skal konkurrere med innkjøp av skolebøker, idrettshaller og brøyting av kommunale veier? Når regjeringen ønsker å fjerne øremerking av statlige tilskudd, betyr dette at regjeringen mener det kommunale selvstyret er viktigere enn enkeltmenneskers rett til å leve et fritt og selvstyrt liv? Med dagens kommuneøkonomi vil kommunal innbyggerkontroll medføre ostehevelpolitikk, og funksjonshemmede i mindretall lar seg lett overhøve. For hundretusener av landets innbyggere vil dette føre til kommunal arrest, uten egen styring om med umyndiggjøring som resultat”. I Hansen, G. (2002) fremkommer liknede argumenter i forhold til ordningen med funksjonsassistenter, som i prøveperioden ble administrert av ”Ressursenter for omstilling i kommunene” i Stjørdal. ”Skal det offentlige ta seg av administrasjonen, bør

Fortsettelse neste side

Fortsettelse Boks 7.2

det skje på fylkesplan eller enda høyere opp i systemet. Jeg er redd en ordning som dette kan bli en salderingspost hvis midlene overføres til kommunene uten øremerking, sier Kari Marie Helle (evaluator, AFI)”.

Valget mellom stat og kommune avhenger forøvrig av hvilke egenskaper man ønsker at det konkrete tiltaket skal ha. Nedenfor drøfter vi noen alternative utforminger.

7.3 Alternative utforminger av tiltak

Tiltak som kan gjøre det mulig for personer med store bistandsbehov å dra på ferie til en overkommelig kostnad kan utformes på flere ulike måter. Nedenfor skisserer vi noen alternativer. Hvert tiltak vi skisserer er tilordnet et sett med egenskaper som vi mener logisk sett passer sammen. Men det er også mulig å tenke seg kombinasjoner av tiltakene eller mellomformer.

7.3.1 Økonomiske tilskudd

Tiltak kan utformes som rene økonomiske tilskudd, som mottakerne kan bruke slik de selv mener er mest hensiktsmessig. Det kan være å betale for praktisk bistand, for opphold på steder med god tilrettelegging eller standard, eller for ekstra behov for transport. Grunn- og hjelpestønad er eksempler på økonomiske tilskudd.

Kriteriet for å få grunnstønad er at man har en sykdom/funksjonshemming som medfører varige løpende ekstraavgifter. Kriteriet for å få hjelpestønad er at man er avhengig av, og får tilsyn og pleie som følge av sykdom eller funksjonshemming. Dersom man skulle etablere en ordning med ferietilskudd til personer med store bistandsbehov måtte man på samme måte definere et sett med kriterier som kan utløse tilskudd. Kriteriene kan enten knyttes direkte til behov som oppstår i en feriensituasjon eller behov i hverdagen. For å forenkle saksbehandlingsrutinene kan man eventuelt knytte utbetaling av tilskudd til at grunnstønad, hjelpestønad og/eller spesielle tekniske hjelpemidler er innvilget.

Man må også ta stilling til om tilskuddet skal utformes i én eller flere satser og nivået på satsene. Dette er valg av mer teknisk og budsjettmessig karakter enn valget om hvor fritt mottakerne skal kunne benytte midlene.

7.3.2 Økonomisk stønad etter søknad

Økonomisk støtte til ferie kan alternativt utbetales etter søknad om støtte til for eksempel praktisk bistand på en ferietur, opphold på spesielt tilrettelagte feriesteder eller transport. Til forskjell fra et rent økonomisk tilskudd vil et slikt tiltak minne mer om ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.

Når en person søker om brukerstyrt personlig assistanse gjøres det en vurdering av hjelpebehovet, og så tildeles det et visst antall timer. På samme måte ville en søknad om støtte til praktisk eller annen bistand på ferie måtte vurderes for hver enkelt tur, og tildeles i henhold til det som defineres som behovet. Dersom man skulle etablere en slik ordning måtte man imidlertid også definere et sett med overordnede kriterier som de individuelle søknadene kan vurderes etter.

7.3.3 Praktisk bistand etter søknad

Praktisk bistand til ferie kan også tildeles ved at den instansen som har det administrative og økonomiske ansvaret for tiltaket har en stab med "feriehjelpere" som man kan søke om å få med seg på ferie. Et slikt tiltak vil ikke skille seg vesentlig fra tiltaket vi har skissert i forrige avsnitt. Den viktigste forskjellen ville være at den ansvarlige instansen hadde et praktisk ansvar og direkte økonomisk ansvar for "feriehjelperne".

7.3.4 Spesielt tilrettelagte feriesteder

Opphold på spesielt tilrettelagte feriesteder kan også finansieres ved at det offentlige oppretter en godkjenningsordning for slike steder og gir tilskudd til de bistandstrengende som søker om opphold på disse stedene. Et slikt tiltak kan for eksempel minne om ordningen med opphold på opptreningsinstitusjon.

Opphold på offentlig godkjente opptreningsinstitusjoner dekkes hovedsakelig av folketrygden, men det betales også en egenandel. For å få støtte må man i tillegg være henvist fra lege. Dersom man skulle etablere en lignende ordning med feriesteder måtte man definere et sett med kriterier som kan utløse tilskudd. Kriteriene burde trolig knyttes mer til hjelpebehov enn til diagnose.

Det ville også bli nødvendig å etablere et offentlig godkjenningsorgan for spesielt tilrettelagte feriesteder. Det måtte defineres kriterier som disse feriestedene skulle oppfylle for å bli godkjent. Det er naturlig å tenke seg at disse kriteriene ble sett i sammenheng med merkeordningen Deltasenteret arbeider med (se avsnitt 4.1).

Alternativet til en godkjenningsordning kan være at Sosial- og helsedirektoratet etablerer en internettbasert informasjonskanal med siktemål å informere bistandstrengende og deres pårørende om spesielt tilrettelagte feriesteder. En slik informasjonskanal kan også knyttes til en merkeordning og/eller en godkjenningsordning for spesielt tilrettelagte feriesteder.

7.3.5 Arrangerte ferieturer

Det er også mulig å tenke seg at en offentlig instans har et helhetlig ansvar for å arrangere ferieturer for de bistandstrengende. En del kommuner arrangerer blant ferieturer for psykisk utviklingshemmede som bor i kommunale "bokollektiv" eller "egne boliger". I noen kommuner kan arrangøren være selve kommunen, i andre kan arrangøren være bokollektivet eller arbeidssenteret eller andre instanser de psykisk utviklingshemmede forholder seg til i det daglige.

Argumentet for at et slikt tiltak kan være hensiktsmessig er at behovet for antall "feriehjelpere" kan bli mindre dersom en hel gruppe reiser sammen, enn dersom de bistandstrengende reiser én og én. Det kan bli mer intensivt arbeid på de "feriehjelperne" som faktisk er med, siden de uansett skal ha betalt for hvert døgn de er med kan det lønne seg med mer overtidarbeid.

Gruppen personer med store bistanndsbehov er svært differensiert. Det viser blant annet spørreundersøkelsen blant hjelpestønadsmottakere. Det ville for eksempel ikke være naturlig å sende eldre Kols-pasienter på ferie med unge trafikkofre og psykisk utviklingshemmede bare fordi de bor i samme kommune. Dersom det

offentlige skulle arrangere turer måtte man basere seg på å tilpasse turene til ulike grupper.

Et slikt tiltak kunne man da tenke seg innrettet slik at det offentlige arrangerte et sett med turer, som ulike grupper, eventuelt med en venn eller familiemedlem, meldte seg på.

7.4 Utfordringer knyttet til avtaleverk

Uansett om det er staten eller kommunene som skal ha ansvar for ferietiltak for personer med store bistandsbehov, og uansett om tiltakene skal baseres på økonomiske tilskudd eller praktisk hjelp, møter man utfordringer i arbeidsavtalene for offentlig ansatte.

Partene innen KS-tariffområdet har inngått en særavtale vedrørende *Følge av pasient/klient og arbeidstid ved ferieopphold* (SGS nr 1010). Denne avtalen gjaldt i utgangspunktet frem til 31.12.2004. Partene forhandler for tiden om en videreføring av særavtalen, men resultatet av arbeidet foreligger ikke ved ferdigstilling av denne rapporten. Avtalen regulerer lønn og annen kompensasjon når kommunalt ansatte følger pasient/klient til eller fra institusjon eller lignende og arbeidstid for personale som har omsorgs-/tilsynsoppgaver i forbindelse med pasienters/klienters ferie-/leirskoleopphold i Norge eller utlandet. I særavtalen heter det følgende

”Det skal utarbeides en lokal tilpasningsavtale til denne avtalen som tar hensyn til den enkelt pasient/klientgruppes spesielle behov og de ulike turers egenart. De lokale avtalene skal være i tråd med Hovedtariffavtalen og Arbeidsmiljølovens bestemmelser. (...) De lokale avtalene skal inneholde bestemmelser om hvordan arbeidstiden på ferietur utover ordinær arbeidsplan skal kompenseres i henhold til Arbeidsmiljølovens bestemmelser om gjennomsnittsberegning og Hovedtariffavtalen, jfr pkt. 4.3.1 og overtidsbestemmelsene. De lokale parter finner de løsninger som er mest hensiktsmessig for den enkelte arbeidsplass.”

Casestudien viser at ingen kommuner i dag har råd til å betale ledsagere på ferieturer fullt ut det de har krav på i henhold til avtalene. Vi har fått flere tilbakemeldinger om at dersom avtalene skal overholdes vil kommunene bli nødt til å legge ned de tiltakene de har i dag. For at ikke et generelt tiltak skal bli altfor dyrt å gjennomføre, vil det være nødvendig å komme frem til fleksible ordninger for ferieledsagere. Vi drøfter ikke dette nærmere her, men påpeker at dette er et viktig moment å ta med i videre utredninger av et ferietilskudd.

7.5 Et konkret forslag

Ovenfor har vi drøftet forholdet mellom stat og kommune, avveininger mellom økonomiske tilskudd og praktisk hjelp, samt utfordringer i avtaleverket. Drøftingen avdekker ingen åpenbare måter en feriestøtteordning bør organiseres på og vi har fremdeles utfordringen med å gjøre tiltakene fleksibel nok. Nedenfor har vi laget en grov skisse av et tiltak vi mener ivaretar dette hensynet. Tiltaket har to hovedelementer:

- Trygdeetaten får ansvar for å administrere en ferietilskuddsordning

- Kommunene oppfordres til eller pålegges å yte praktisk bistand til de som trenger det. De kompenseres via rammetilskuddet eller øremerkede tilskudd.

Hvor viktig det er å gi personer med store bistandsbehov mulighet til å dra på ferie til en overkommelig kostnad er et politisk spørsmål. Hvor sterke virkemidler som skal brukes er dermed også et politisk spørsmål. Det tiltaket vi skisserer er et relativt sterkt virkemiddel i den forstand at det er individrettet og bare i liten grad er delegert til kommunene.

I St. prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* foreslår regjeringen å samle ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne i størst mulig grad. Forslagene er ikke vedtatt når denne rapporten skrives. Vårt todelte forslag til en offentlig feriestøtteordning er basert på at trygden har et økonomisk ansvar og kommunene et praktisk. Slik norske velferdstjenester er organisert i dag mener vi dette er den naturlige arbeidsdelingen.

7.5.1 Ferietilskudd gjennom folketrygden

Siden målgruppen er sammensatt og behovene deres varierer, mener vi det vil være et effektivt tiltak å gi direkte økonomisk støtte til de bistandstrengende. Et økonomisk tilskudd vil gi mottakerne frihet til å velge den ferieformen de selv ønsker, og mulighet til å dekke hele eller deler av de ekstraavgiftene sykdommen, skaden eller funksjonshemmingen påfører dem.

Forslagene i avsnitt 7.3.4 (Spesielt tilrettelagte feriesteder) og 7.3.5 (Arrangerte ferieturer) kan være supplementer til vårt forslag, men vi går ikke videre med dette her. Forslagene i avsnitt 7.3.2 (Økonomisk stønad etter søknad) og 7.3.3 (Praktisk bistand etter søknad) mener vi også vil kreve mye administrasjon og kan bli vanskelig å innrette slik at de fanger opp alle bistandstrengende.

For å målrette tilskuddet kunne man for eksempel innføre en godkjenningsordning der man ble kvalifisert til å motta et ferietilskudd. Tilskuddet kunne så komme til utbetaling når de som var godkjente la frem dokumentasjon på at en ferie var betalt eller gjennomført. Det kunne også opprettes en form for spareordning der man kunne velge å ta ut tilskudd annet eller tredje hvert år slik at der var mulig å spare til litt dyrere ferier, som et årstilskudd ikke er stort nok til å dekke.

For å finne det riktige nivået på tilskuddet bør det defineres en minimumsstandard som tilskuddet skal dekke. Det er nærliggende å tenke at standarden tar utgangspunkt i antall dager og/eller ved at myndighetene setter et øvre tak på tilskuddet. Fastsettingen av standarden er imidlertid i stor grad et politisk spørsmål og drøftes derfor ikke nærmere i denne rapporten.

7.5.2 Praktisk bistand fra kommunene

Et økonomisk tilskudd til ferie vil imidlertid ikke være en tilstrekkelig hjelp for alle bistandstrengende. Ikke alle er i stand til å orientere seg i et marked av bistandstjenester og i mange tilfeller eksisterer det ikke et slikt marked heller.

De fleste psykisk utviklingshemmede vil for eksempel ikke selv være i stand til å finne og ansette en ferieassistent. De og deres verger vil være avhengig av å kunne henvende seg til en instans som kan hjelpe til med å ansette slike assisten-

ter, og garantere for kvaliteten på disse, eventuelt hjelpe til med å organisere fellesturer for flere. Vi mener at kommunene er best egnet til å ta et slikt praktisk ansvar. De fleste kommuner har dessuten hjemmesykepleiere, hjemmehjelpere, miljøarbeidere, støttekontakter, BPA -assistenter i sin stab. Dette er alle yrkesgrupper som man kunne tenke seg kunne inngå i en stab av "feriehjelpere".

Vi tenker oss at arbeidsdelingen mellom trygden og kommunen bør være som følger.

- Trygden utbetaler tilskudd til de som har rett til det. De som ikke klarer å organisere den bistanden de trenger for å reise på ferie selv, må kunne henvende seg til sin kommune for å få bistand der.
- Kommunenes ansvar blir da å ha en feriekoordinator i sin stab som kan være behjelpelig med å organisere et ferieopplegg. Tilskuddet de bistandstrengende har fått gjennom trygden skal brukes til å betale lønn til eventuelle ferieassistenter eller andre ekstrautgifter. Bistand fra den kommunale feriekoordinatoren skal være gratis for feriestøttemottakerne. Kommunenes kostnader med å ha feriekoordinatorer må dekkes av kommunens inntekter.

En internettbasert informasjonskanal vedlikeholdt av Sosial- og helsedirektoratet som vi har beskrevet i avsnitt 7.3.4, kan være et ekstra virkemiddel som kan knyttes til vårt todelte forslag. En slik informasjonskanal kan være et arbeidsbesparende hjelpemiddel for kommuner som skal arrangere ferieturer.

De praktiske løsningene kommunene og de bistandstrengende kommer frem til i fellesskap bør være mest mulig tilpasset brukernes behov. For noen kan det bety en individuell tur, for andre kan det bety en gruppetur. Noen ønsker kanskje dyrere løsninger og kortere ferier, mens andre ønsker billigere løsninger og lengre turer. Det må åpnes for slike og andre tilpasninger.

For å gjøre oppgjøret mellom trygden, kommunene og feriestøttemottakerne enklest mulig bør det vurderes om tilskuddene skal utbetales som vouchere eller om det skal opprettes en form for refusjonsordning mellom kommunene og trygden. Kommunene må imidlertid som nevnt kompenseres økonomisk for at de påtar seg oppgavene med å opprette feriekoordinatorer. Enten som et øremerket tilskudd, eller ved at det inngår i rammetilskuddet til kommunene.

Nedenfor har vi forsøkt å regne på hva et slikt tiltak kan komme til å koste.

7.5.3 Økonomiske konsekvenser

Vi har dette prosjektet ikke definere inngående hvor mange personer som kan kvalifisere til et ferietilskudd i Norge, eller hvor stort tilskuddet bør være. Antall hjelpestøttemottakere kan imidlertid være en god indikasjon på hvor mange som bør kunne kvalifisere til et ferietilskudd. Antall mottakere er vinteren 2005 om lag 32.000 personer i alder 18-67 år, men som illustrert i avsnitt 6.5, er det ikke åpenbart hvem som anes å ha store bistandsbehov.

På grunnlag av informasjon fra spørreundersøkelse, casestudien og feriestedskartleggingen har vi likevel gjort enkelte beregninger, med utgangspunkt i noen gitt forutsetninger.

Kostnader ved å etablere et ferietilskudd i folketrygden

Gjennomsnittlig kostnad per ferietur er ca 7.000 kr både i befolkningen og blant bistandstrengende. Dersom vi antar at hver av de 32.000 personene skal ha med seg en ledsager på en slik gjennomsnittlig tur vil reisekostnadene knyttet til å ha med denne ledsageren trolig også i gjennomsnitt bli ca 7.000 kr. Totalt blir dette en kostnad på **224 millioner kroner**. I Tabell 7.1 nedenfor har vi regnet på noen kombinasjoner av kostnader og antall stønadsmottakere.

En kostnad på 224 millioner kroner er en gjennomsnittsbetraktning. Det er lite trolig at alle vil ha behov for å ha med seg en ledsager. Sannsynligvis vil noen kunne greie seg uten, men vil ha behov for å benytte dyrere form for kommunikasjon eller lignende, og dermed ha et stønadsbehov. Det kan også hende at noen har så store bistandsbehov at de trenger flere enn én ledsager.

Tabell 7.1 *Reisekostnader for ledsagere som er med henholdsvis 15.000, 32.000 og 75.000 bistandstrengende på ferie*

<i>Antall stønadsmottakere ®</i>	<i>15.000</i>	<i>32.000</i>	<i>75.000</i>
<i>Reisekostnad for ledsager til bistandstrengende –</i>			
5.000 kr	75 mkr	160 mkr	375 mkr
7.000 kr	105 mkr	224 mkr	525 mkr
10.000 kr	150 mkr	320 mkr	750 mkr

I tillegg til at tilskuddet skal dekke direkte reiseutgifter for en eventuell ledsager, må det også drøftes i hvilken grad et ferietilskuddet skal dekke lønn til ledsagere. I mange tilfeller vil de bistandstrengende reise sammen med familie eller kjente, men for noen vil det være behov for å ha annen assistanse. Uansett mener vi det mest korrekte er å gjøre beregninger av et slikt lønnselement uavhengig av hvem ledsageren er, dersom tilskuddet skal utformes likt for alle.

Ifølge SSBs lønnstatistikk for ansatte i kommunal- og fylkeskommunal virksomhet er gjennomsnittlig månedsførtjeneste for heltidsansatte med universitets- eller høyskoleutdannelse til og med fire år, om lag kroner 26.000. Dersom vi antar at det er fire ukeverk i en måned og at hvert ukeverk består av 40 timer, vil en beregnet timelønn være på kroner 162,50. Dersom vi antar at de bistandstrengende reiser på en ukes ferie, har med seg en ledsager som får betalt for 12 timers arbeid pr dag blir ledsagerkostnaden på 13.650 kr pr ferietur. I tillegg påløper arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader som vi har satt til 30 prosent. Dersom halvparten av de bistandstrengende hadde behov for en *betalt* ledsager ville totalkostnaden for dette bli ca **284 millioner kroner**. Tabell 7.2 viser kostnadskonsekvensene av noen alternative forutsetninger.

Graden av bistand en ledsager må yte vil være avhengig av den enkelte bistandstrengendes behov. For noen vil det være tilstrekkelig å ha begrenset hjelp, mens andre vil kreve mer kontinuerlig pleie.

Tabell 7.2 *Lønnskostnader for ledsagere som er med henholdsvis 7.500, 16.000 og 37.500 bistandstrengende på ferie i syv dager*

<i>Antall stønadsmottakere ®</i>	<i>7.500</i>	<i>16.000</i>	<i>37.500</i>
<i>Betalt arbeidstid pr dag for ferieledsagere –</i>			
12 timer	133 mkr	284 mkr	665 mkr
24 timer	266 mkr	568 mkr	1.331 mkr

Kostnader ved å opprette feriekoordinatorer i kommunene

For de som ikke selv kan arrangere en ferie foreslår vi at de får hjelp av kommunale feriekoordinatorer. Behovet for slike koordinatorer vil variere mellom kommunene avhengig av hvor mange og hvilke bistandstrengende de ulike kommunene har. I det følgende har vi bare regnet på kostnader for landet som helhet.

Det er vanskelig å si hvor lang tid som bør beregnes for ferieplanlegging per mottager som trenger denne bistanden. Dersom vi antar det i gjennomsnitt kreves ett ukeverk per person kommer vi til at det vil koste ca 6.500 for kommunen å arrangere ferie for én person. Vi har da lagt til grunn samme månedsfortjeneste for kommunalt og fylkeskommunale ansatte, som i beregningene av lønn til ledsager, nemlig kroner 26.000 pr måned. I tillegg påløper arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader lik 30 prosent.

Blant de 32.000 som kan være aktuelle for ferietilskudd, vil det være mange som kan håndtere ferieplanleggingen på egen hånd. Dersom vi antar at halvparten av de som mottar feriestøttetilskuddet vil trenge hjelp fra kommunen kommer vi til at de kommunale kostnadene vil beløpe seg til ca **135 millioner kroner**. Tabell 7.3 viser kostnadskonsekvensene av noen alternative forutsetninger.

Tabell 7.3 *Kostnader for kommunale feriekoordinatorer som bistår henholdsvis 7.500, 16.000 og 37.500 bistandstrengende med å skaffe ferieledsagere.*

<i>Antall stønadsmottakere ®</i>	<i>7.500</i>	<i>16.000</i>	<i>37.500</i>
<i>Ressursinnsats pr koordinator pr bistandstrengende –</i>			
2 dagsverk	25 mkr	54 mkr	127 mkr
Ett ukeverk	63 mkr	135 mkr	317 mkr
10 dagsverk	127 mkr	270 mkr	634 mkr

De samlede kostnadene knyttet til å legge til rette for at bistandstrengende skal kunne reise på ferie til en overkommelig kostnad vil dermed være betydelige. Vi kommer uansett opp i kostnader for samfunnet på flere hundre millioner kroner, kanskje også over 1 milliard.

Beregningen er basert på det som er dagens praksis i kommunene, mer enn føringene i hovedtariffavtalen og arbeidsmiljøloven. Dersom vi skulle ta hensyn til regelverket fullt ut, ville vi trolig komme opp i langt høyere summer enn det vi har beregnet her.

Referanser:

Arbeids- og sosialdepartementet (2001): *Sosialtjenesteloven kapittel 5. ASD – I-34/2001.*

Dansk Standard (2003). *Krav til en mærkningsordning for tilgængelighed for alle på turismeområdet – Krav til turismevirksomheders ledelse, bygningsindretning, faciliteter og service.* 2. udgave. Dansk Standard.

ECON (2001): *Egenbetaling for helse- og omsorgstjenester.* Rapport nr 49. Oslo.

Guldvik, I. (2003) *Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse.* ØF-rapport nr. 2/2003.

Hagen, T. P., Nerland, S. M., Ludvigsen, S., Sørensen, R. J. (2002): *Finansieringsmodeller og brukervalg i kommunene.* Senter for helseadministrasjon og Handelshøyskolen BI.

Hansen, G. (2002): "En tvers igjennom vellykket ordning" *Rehabiliteringsmagasinet BRIS* 1/2002

Hanssen, J. I. og Bliksvær, T. (2000): "Inntektsutvikling blant funksjonshemmede – En sammenligning av gjennomsnittlig inntekt for funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede for perioden 1980-95 basert på Statistisk Sentralbyrås levekårsundersøkelse." Arbeidsnotat 1002/2000 Nordlandsforskning

Hovedtariffavtalen KS-området; 01.05.2002-31.04.2004 og 01.05.2004-31.04.2006.

Lov om folketrygd (folketrygdloven).

Lov om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven).

Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven).

Lystad, J. E. (1998): *Nordmenns ferievaner 1998.* SSB, Oslo-Kongsvinger.

Melstrøm, V. (2003): "Overgrep som politisk metode" *Respekt* 2-2003.

NOU 2001:22 *Fra bruker til borger.*

NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning.*

Saga Solreiser (2005): <http://www.sagasolreiser.no>

SGS nr 1010 *Følge av pasient/klient og arbeidstid ved ferieopphold - Sentrale generelle særavtaler innen KS-området.*

Sosial- og helsedepartementet (1997): *Endring av forskrift om vederlag for sosiale tjenester, hjemmesykepleie og for opphold i institusjon mv.* Rundskriv I-46/97

- St. meld. nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*
- St. meld. nr. 40 (2002-2003): *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer.*
- St. meld. nr. 50 (1998-99): *Utjamningsmeldinga.*
- St. prp. nr. 1 (2004–2005): *For budsjetterminen 2005.* Arbeids- og sosialdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2004–2005): *For budsjetterminen 2005.* Helse- og omsorgsdepartementet.
- St. prp. nr. 46 (2004-2005): *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning.*
- St. prp. nr. 64 (2003-2004): *Kommuneproposisjonen.*
- Star Tour (2005): <http://www.startour.no>
- Statistisk Sentralbyrå (1995): *Helseundersøkelsen 1995.* NOS. Oslo-Kongsvinger.
- Statistisk Sentralbyrå (1995): *Mottakere av grunnstønad i 1995.*
- Statistisk Sentralbyrå (2003) *Inntekts- og formuesstatistikk.* Oslo-Kongsvinger.
- Statistisk Sentralbyrå (2003): *Lønnsstatistikk.* Oslo-Kongsvinger.
- Statistisk Sentralbyrå (2004): *Arbeidskraftundersøkelsen, 4. kvartal.* Oslo-Kongsvinger.
- Tildeling til Helse Øst (avsnitt 5.2.4) <http://www.helse-ost.no>
- Turism för alla (2005): <http://www.turismforalla.se>
- Ving (2005): <http://www.ving.no>
- WHO (2002): *Towards a Common Language for Functioning, disability and Health ICF.* Genève.

VEDLEGG

I ECON-rapport nr 2005-031 har vi samlet følgende vedlegg til denne rapporten:

- Vedlegg 1: Spørsmål fra SSBs ferieundersøkelse
- Vedlegg 2: ECONs spørreskjema
- Vedlegg 3: Resultater fra ECONs undersøkelse
- Vedlegg 4: Oversikt over casekommuner
- Vedlegg 5: Skjema til casekommuner
- Vedlegg 6: Kartleggingsskjema til feriesteder
- Vedlegg 7: Resultater fra ECONs kartlegging av feriesteder