



DET KONGELIGE  
SOSIAL- OG HELSEDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 8

(1999-2000)

---

Om lov om endring i lov 13. desember  
1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv.  
(brukerstyrt personlig assistanse)

*Tilråding fra Sosial- og helsedepartementet av 29. oktober  
1999, godkjent i statsråd samme dag.*

## 1 Innledning og sammendrag

Brukerstyrt personlig assistanse er en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede som har behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg større ansvar for organisering og innhold i forhold til sine behov. Innen de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren styre hvem han/hun vil ha som hjelper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis. Brukerstyringen vil være et middel til å bidra til bedre ressursutnyttelse og kvalitetssikring. Tjenesten skal være en del av de samlede kommunale omsorgstjenester og knyttes til personen - ikke til boligen.

### 1.1 Bakgrunn

---

Utgangspunktet for lovproposisjonen er Regjeringens ønske om å styrke funksjonshemmedes muligheter til deltakelse i samfunnet, basert på den enkeltes forutsetninger. I Voksenåsendokumentet er videreutvikling av ordningen med brukerstyrt personlig assistent nedfelt som et virkemiddel for å oppnå større grad av brukerstyring og brukervedvirkning.

I sin behandling av Innst. S. nr. 114 (1997-98) uttalte komiteen:

«Komiteen vil be regjeringen vurdere hvordan brukerstyrte personlige assistenter kan gjøres til et permanent tilbud til brukerne. Komiteen mener at Regjeringen bør vurdere om ordningen med personlige assistenter bør lovfestes.»

I Stortingsmelding nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001 har regjeringen meddelt at den vil legge fram en lovproposisjon om endring i sosialtjenesteloven:

«... det vil bli fremja eit lovframlegg om at kommunane får ei plikt til å etablere ordninga med personleg assistent på same vis som andre sosiale tenester. Lovfestinga skal skje ved endring av sosialtjenestelova § 4-2 bokstav a.»

I innstillingen uttalte Sosialkomiteen:

«Komiteen sier seg glad for at meldingen legger opp til en lovfesting av brukerstyrt personlig assistanse» (Innst. S. nr. 85 1998-99).

### 1.2 Sammendrag

---

Ved innføring av brukerstyrt personlig assistanse gis anvisning på en bestemt måte å organisere praktisk bistand etter sosialtjenesteloven for brukere med omfattende bistandsbehov både i og utenfor hjemmet. Det som særpreger tjenesten er den økte muligheten arbeidslederrollen gir brukeren til innflytelse over egen livssituasjon. Målet er å bidra til at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for sterk funksjonshemming.

Departementet foreslår å hjemle retten til brukerstyrt personlig assistanse i lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. § 4-2 bokstav a. Etter forslaget vil regelen lyde (endringen i kursiv):

«§ 4-2 Tjenester

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.»

Dette er den samme løsningen som i praksis har vært fulgt til nå, men at løsningen lovfestes, vil løfte fram ordningen og innebære at dette er en ordning som kommunene plikter å ha på linje med de andre lovregulerte tjenestene etter sosialtjenesteloven.

Denne løsningen innebærer at tildeling av brukerstyrt personlig assistent skal vurderes på samme måten og innenfor de samme rettslige rammene som de andre tjenestene i sosialtjenesteloven § 4-2, jf 4-3.

### 1.3 Høringen

---

Notat med forslag om brukerstyrt personlig assistanse ble sendt på høring 10.03.99, med svarfrist 28.04.99. Notatet gir en oversikt over erfaringene med forsøksperioden i Norge, erfaringer med tilsvarende ordninger i andre nordiske land og motivene for forslaget, som går ut på å ta «herunder brukerstyrt assistanse» inn som et tillegg i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Følgende 91 har vært høringsinstanser:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finans- og tolldepartementet
- Justisdepartementet
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Fylkeslegene
- Fylkesmennene
- 38 kommuner/bydeler:
  - Alstahaug
  - Andebu
  - Aukra
  - Averøy
  - Bergen
  - Bindal
  - Borre
  - Bydel 5 i Oslo
  - Bø i Telemark
  - Båtsfjord
  - Drammen
  - Eigersund
  - Flora
  - Gol
  - Grimstad
  - Halden
  - Hamar

- Harstad
- Hasvik
- Klæbu
- Kristiansand
- Oppdal
- Oppegård
- Oslo
- Rakkestad
- Rendalen
- Rissa
- Rælingen
- Sentrum bydel
- Skien
- Sogndal
- Steinkjer
- Suldal
- Sør-Odal
- Tromsø
- Tvedestrand
- Tysnes
- Vadsø
- Vennesla
- Øyer
- Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Kommunenes Sentralforbund
- Norsk helse- og sosialforbund
- Norsk helse- og sosiallederlag
- Rådet for funksjonshemmede
- Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner

Ved utløpet av høringsfristen hadde det kommet inn 27 uttalelser. Uttalelsene fordelte seg slik: 10 uttalelser fra Fylkesmennene, 5 fra Fylkeslegene, 6 fra departementene, 3 fra kommunene (Rakkestad, Sør-Odal og Kristiansand), fra Kommunenes Sentralforbund og fra Rådet for funksjonshemmede, Norges Handikapforbund og Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere. Dessuten har ULOba (andelslag for brukerstyrt personlig assistanse), Ressurssenteret for Omsorgstjenester og Norsk Forbund for Utviklingshemmede avgitt høringsuttalelser.

Merknadene i høringsuttalelsene går i hovedsak på forhold som har med avgrensning av brukergruppen og de arbeidsrettslige sidene å gjøre. De vil bli gjennomgått i kapittel 4 nedenfor. Generelt var det stor oppslutning om den løsningen som er valgt. Flere instanser mener at de økonomiske virkningene av forslaget ikke var godt nok vurdert i høringsutkastet. De økonomiske og administrative konsekvensene er omtalt i kapittel 5.

## 2 Bakgrunn og erfaringer i Norge

Departementet bevilget i 1990 midler til Norges Handikapforbund for et 3 års forsøksprosjekt. Dette omfattet ca. 50 sterkt funksjonshemmede deltakere i Oslo- og Bergensområdet, hvorav vel 10 personer prøvde ut ordningen over en tid. Forsøket opererte med tre modeller: En der brukeren var både arbeidsgiver og arbeidsleder; en der brukeren var arbeidsleder og kommunen arbeidsgiver; og en tredje modell der brukeren var arbeidsleder og et andelslag (organisert fellesskap av brukere) var arbeidsgiver. De fleste som deltok valgte modell 2, men noen organiserte seg også etter modell 3. Forsøksprosjektet viste at brukerne fikk en mer fleksibel assistanse. Men det ble påpekt et stort behov for god informasjon om ordningen og opplæring i arbeidslederrollen. Det ble konkludert med ønske om en lovhjemmel og en økonomisk ansvarsfordeling mellom staten og kommunene.

Disse konklusjonene sammen med den brede interessen prosjektet fikk, førte til at ordningen med brukerstyrte personlige assistenter ble et av de nye satsningsområdene i Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-97. Det ble her framhevd at yngre funksjonshemmede med stort behov for hjelp til personlig hygiene, til forflytning og til å hente og løfte vanlige ting som man trenger i løpet av en vanlig dag, hadde få muligheter til deltakelse i samfunnet med de tradisjonelle former for omsorgstjenester. Regjeringen ønsket, blant annet ved hjelp av øremerkede tilskudd, å stimulere kommunene til å ta ordningen i bruk for sterkt fysisk funksjonshemmede og eventuelt andre funksjonshemmede som kunne tenkes å ha nytte av denne formen for tjeneste. Dette skulle også gi erfaringer til bruk ved framtidig utforming av tiltakets finansieringsform og organisering.

Som ledd i denne prosessen, har Sosial- og helsedepartementet siden 1994 gitt årlige stimuleringsstilskudd til kommuner som prøver ut ordningen med brukerstyrte personlige assistenter. Tilskuddet er på 100.000 kroner pr. bruker det første året og 50.000 kroner i årene deretter. I 1999 er antallet brukere som deltar 504, og antallet kommuner (eksklusive bydeler) er 228. Flere av disse har også satt i gang med brukerstyrt personlig assistanse for brukere som det ikke er innvilget stimuleringsstilskudd til. I tillegg er det registrert at ordningen er tatt i bruk av andre kommuner som ikke har mottatt stimuleringsstilskudd.

Departementets erfaring etter snart 6 års prøvetid er at ordningen er blitt godt mottatt, både av brukerne og av kommunene. Evalueringsrapporter fra Ressurssenteret for Omsorgstjenester (1997) og fra Østlandsforskning (1997 og 1998) viser svært positive tilbakemeldinger både fra kommuner og brukere. Således er mer enn 90 prosent av brukerne tilfredse eller svært tilfredse med ordningen. 83 prosent mener at livskvaliteten deres er blitt bedre. De viktigste endringene ser ut til å være økt fleksibilitet og større selvbestemmelse. Over 80 prosent nevner disse to endringene, mens større forutsigbarhet, følelse av å bli respektert som bruker, fordelene ved å ha færre hjelpepersoner å forholde seg til og økt mulighet til å leve et aktivt liv blir også nevnt av mange. Brukerne opplever at de er blitt mindre avhengig av uformell hjelp (venner, pårørende, kolleger) etter at de fikk brukerstyrt personlig assistanse

og derved er blitt mer selvstendige i forhold til sine «nærpersoner». Evalueringen viser at brukerne legger vekt på et bredere spekter av tjenester innen de timerammer det kommunale vedtaket har satt for assistanse. I tillegg til de tjenester som tradisjonelt tilligger hjemmehjelp- og støttekontakttjenestene, har assistentene mer utradisjonelle oppgaver som daglige ærender, transport, feriereiser, turer, organisasjonsarbeid, trening, diverse småarbeid i hus og hage. Dette viser også at intensjonen om brukerstyring kan sies å være oppfylt.

Evalueringsrapportene viser at flertallet av de involverte kommunene har tro på ordningen, og at målsettingen med brukerstyrt personlig assistanse i stor grad synes å være realisert. Blant annet nevnes det at krav til fleksibilitet i tjenesten oppfylles bedre gjennom denne ordningen enn ved tradisjonelle tjenester. Det synes også som at brukerstyrt personlig assistanse har tilført de ordinære tjenestene økt innsikt og kompetanse. Ut fra kommunenes vurderinger kan en ikke peke ut bestemte diagnosegrupper som ordningen er ideell for. Det er den enkelte brukers ressurser, potensiale og tjenestebehov som vil være avgjørende for om ordningen fungerer eller ikke. Imidlertid viser rapporter at kommunene er avventende i forhold til videreføring av ordningen, fordi det er usikkerhet om hvordan utgiftene skal dekkes av det offentlige.

## 3 Liknende ordninger i andre land

### 3.1 Sverige

---

Sverige har hatt en ordning med personlig assistanse fra 1994. Ordningen er enten en tjenesteytelse eller en pengeytelse (for å kunne kjøpe tilsvarende tjenester) og er en av flere ytelser til personer som fyller vilkårene i loven om støtte og service til enkelte grupper av funksjonshemmede (LSS). Fyller man disse vilkårene, gir loven et rettskrav på ytelsene.

De gruppene som omfattes, er blant andre psykisk utviklingshemmede og personer i tilsvarende situasjon (f. eks. hjerneskadete) og personer med varige funksjonshemninger som ikke beror på normal aldring. For den siste gruppen forutsettes det dessuten at problemene er store og forårsaker betydelige problemer i det daglige. Etter en innstramming av kriteriene i 1997 må man i tillegg - for å få rett til personlig assistanse - ha behov for hjelp til grunnleggende behov.

Assistentordningen omfattet i 1996 ca 6800 personer og beregnede kostnader for budsjettåret var 3,7 milliarder svenske kroner. I juni 1998 er det ca 7600 personer som kommer inn under ordningen, og statens kostnader for 1998 er beregnet til 5,2 milliarder svenske kroner.

Dette er bruttotall. Mottakerne ville i alle fall hatt krav på omfattende støtteordninger, også om ordningen med personlig assistent ikke hadde eksistert. Det foreligger imidlertid ikke data for hvor mye ordningen med personlig assistent har medført av *merkostnader*. Det kan antas at ordningen stort sett dekker det totale hjelpebehovet hos brukerne.

### 3.2 Danmark

---

Også Danmark har en ordning med personlige assistenter. Den framgår nå av § 77 i den nye danske lov om sosial service som trådte i kraft 01.07.1998.

Den danske ordningen tar sikte på en meget begrenset personkrets, beregnet til ca. 300 da ordningen skulle settes i verk. Det er ikke mulig å si noe sikkert om antallet nåværende brukere, særlig fordi ordningen kan benyttes sammen med andre hjelpeformer, som hjemmesykepleie, hjemmehjelp mv., og i praksis forekommer slike blandingsformer hyppig.

Kravene for å få bistand etter § 77 er blant annet at brukeren er en person «med betydelig og varigt nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne, der har et aktivitetsnivå, som gjør det nødvendig å yde en ganske særlig støtte». Det er videre en forutsetning at hjelpen ikke adekvat kan dekkes ved normal hjemmehjelp, og at brukeren selv er i stand til å fungere som arbeidsleder. Det sies videre i Socialministeriets veiledning at ordningen først og fremst tar sikte på dem som er i ferd med å etablere en selvstendig tilværelse utenfor foreldrehjem eller pleiehjem, eller som trenger bistand som nevnt for å kunne opprettholde en tilværelse utenfor institusjon/foreldrehjem. Utgangspunktet er også at det er behov for døgkontinuerlig hjelp. Det er særlig det store aktivitetsni-

vået og evnen til selv å kunne administrere ordningen (både være arbeidsleder og arbeidsgiver) som er de sentrale kriteriene i den danske ordningen.

Det foreligger ingen sentral oversikt over kostnadene ved denne formen for bistand.

### 3.3 Finland

---

Finland har hatt en ordning med personlig assistanse (kalt personlig hjelpearbeider) fra 1986. Den er hjemlet i den finske «handicaploven» og gjelder for personer som på grunn av sykdom eller skade under lang tid har særlige vansker med å klare de funksjoner som hører til normal livsføring. Det er en forutsetning at brukeren selv kan definere sine behov, og brukeren selv eller hans formynder er arbeidsgiver. Det stilles ikke krav om et visst minstetall timer. At ordningen ikke passer for bistand til barn under skolealderen, framgår av motivene til handicaploven. Det er en forutsetning at man først skal utnytte de muligheter som finnes i den generelle lovgivningen, slik som den finske sosialtjenesteloven (socialvårdslagen). Ytelser etter flere lover kan altså kombineres. I prinsippet kan pårørende være assistenter, men på dette punktet er praksis ulik i kommunene. Det finnes også en egen «nærstående-service» for pårørende, og mange kommuner velger denne formen og ikke personlig assistanse. Det foreligger ikke tilgjengelig dokumentasjon over utgiftsutviklingen.

### 3.4 Oppsummering

---

Gjennomgangen ovenfor har vist både likheter og ulikheter i måten de nordiske landene har løst spørsmålet om bistand til den som har behov for brukerstyrt personlig assistent. Mye av forskjellene kan antakelig forklares ved at systemene for øvrig er forskjellige, og at brukerstyrt personlig assistent må ses i sammenheng med bistand på annet grunnlag og regelverket for øvrig. I alle landene er personlig assistanse tilpasset det øvrige hjelpeapparatet.

I Norge ønsker departementet å bygge videre på prinsippet om kommunalt ansvar for kommunale pleie- og omsorgstjenester og innpasse personlig assistanse i denne. Departementet ønsker derfor en annen modell enn i Sve- rige.



## 4 Merknader til lovutkastet

### 4.1 Brukerstyrt personlig assistanse i sosialtjenesteloven

---

I forsøksperioden har man ansett brukerstyrt personlig assistanse som en form for praktisk bistand etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Regjeringen ønsker å føre denne ordningen videre, men vil løfte den fram og gjøre den tydeligere ved å ta brukerstyrt personlig assistanse inn i lovteksten. Etter forslaget vil sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a lyde (endringen i kursiv):

«... 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.»

Dette innebærer at kommunen får en plikt til å ha et tilbud om brukerstyrt personlig assistanse, og at brukeren kan ha krav på å få tjenesten organisert på denne måten.

Høringsinstansene sluttet seg i hovedsak til den lovmessige løsningen departementet har foreslått i høringsnotatet. *Rådet for funksjonshemmede* ønsker å hjemle ordningen i folketrygdloven. *Norges Handikapforbund* ønsker at brukerstyrt personlig assistent blir en egen rettighet og med et statlig ansvar for bistand utover 15-20 timer i uken. *Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere* ønsker at brukerstyrt personlig assistanse skal gjøres til en egen rettighet. Det samme ønsker *ULOba* (andelslag for brukerstyrt personlig assistanse) samt at de ønsker at ordningen finansieres over folketrygden som i Sverige.

*Departementet* opprettholder forslaget om å hjemle ordningen i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Brukerstyrt personlig assistanse er i hovedsak en måte å organisere praktisk bistand, og dette regulerer sosialtjenesteloven allerede i § 4-2 bokstav a. Den valgte løsningen er i samsvar med det alminnelige kommunale ansvaret for pleie- og omsorgstjenester. Det har i forbindelse med innføringen av brukerstyrt personlig assistanse ikke vært grunnlag for å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Brukerstyrt personlig assistanse følger de vanlige reglene for bistand etter sosialtjenestelovens kapittel 4. Rett til tjenester forutsetter at vedkommende fyller vilkårene i § 4-3. På samme måten som for de andre tiltakene etter § 4-2, har kommunen plikt til å ha et tilbud om tjenesten, og det er kommunen som i utgangspunktet skal avgjøre hvilke tjenester som er mest hensiktsmessige. Det er imidlertid viktig å påpeke den plikten kommunen har etter sosialtjenesteloven § 8-4 til å rådføre seg med brukeren og legge stor vekt på brukerens synspunkter. Ordningen må også ses i lys av sosialtjenestelovens formål, jf. § 1-1 bokstav b, som er å

«... 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.»

Søkeren vil ha klagerett til Fylkesmannen dersom en søknad om brukerstyrt personlig assistanse ikke innvilges. Kommunens vedtak kan settes til side av

Fylkesmannen etter klage hvis kommunens skjønnsutøvelse er «åpenbart urimelig» eller lovstridig, jf. sosialtjenesteloven § 8-7.

Kommunens vedtak skal angi rammen for den bistanden som tildeles som brukerstyrt personlig assistanse. Utmålingen skal ligge på et «forsvarlig nivå», se rundskriv I-1/93 side 112. Rammen skal være den samme som kommunen ville gitt om den selv skulle stått for tjenesteytingen, altså inkludert eventuell bistand i helger, på kveldstid mv. Dette vil igjen måtte avspeile seg i den timesatsen som benyttes. Den nærmere fordelingen av de tildelte timene blir opp til brukeren.

Valget av organisasjonsform - om kommunen skal være arbeidsgiver eller om dette overlates til brukeren eller andelslag, se punkt 4.4 - er ikke en del av det forvaltningsrettslige vedtaket og er heller ikke i seg selv et enkeltvedtak. Dette bør for oversiktens skyld likevel omtales i vedtaket.

## **4.2 Hvem som kan få brukerstyrt personlig assistanse**

---

Muligheten til å få brukerstyrt personlig assistanse er ikke begrenset til bestemte funksjonshemninger, diagnoser eller liknende så lenge funksjonshemmingen ikke er til hinder for å utøve nødvendig brukerstyring. Det er ikke satt noen nedre grense for bistandsbehovet, men det forutsettes at bistandsbehovet er så omfattende eller av en slik art at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom brukerstyrt personlig assistanse enn gjennom mer tradisjonelle omsorgstjenester for å kunne ha «en aktiv og meningsfylt tilværelse i samvær med andre», jf. sosialtjenesteloven § 1-1.

Det har vært stor variasjon blant de brukerne som har mottatt stimuleringstilskudd. I evalueringen av tilskuddsordningen som ble utført av Ressurssenteret for Omsorgstjenester ble kommunene spurt om hvem ordningen var best egnet for. Svarene ble sammenfattet i følgende hovedpunkter:

- Brukere med sammensatte og omfattende tjenestebehov
- Brukere som er i stand til å ta arbeidslederrollen
- Brukere som har egeninnsikt og som har ressurser til aktivt liv i og utenfor boligen

Departementet er enig i at dette utgjør den primære målgruppen for ordningen.

Brukerstyrt personlig assistanse vil si at brukeren selv fungerer som arbeidsleder for assistentene. Brukeren må kunne definere sine egne behov, lære opp og veilede assistenten i hvordan hjelpen bør gis, sette opp og følge opp arbeidsplaner og ivareta andre forhold direkte knyttet til tjenesteutøvelsen. Det er også brukeren som bestemmer fordelingen av det timetallet som tilstås av kommunen, se ovenfor. Kravene til arbeidslederfunksjonen innebærer at brukeren bør være myndig (over 18 år).

*Rådet for funksjonshemmede, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Ressurssenteret for Omsorgstjenester og ULObamener* at også andre enn brukeren bør kunne være arbeidsleder, for eksempel brukers foreldre eller hjelpeverge, og viser til at ellers vil bl.a. funksjonshemmede barn, voksne utviklingshemmede og personer med hjerneskadener kunne falle utenfor ordningen. *Fylkesmannen i Vestfold* er derimot enig i avgrensnin-

gen i høringsnotatet og uttaler at det vil bli vanskelig å holde oversikt over ordningen hvis assistentene skal styres for eksempel via hjelpeverge.

*Departementet* er enig i at det er ønskelig at kommunene sørger for godt tilrettelagte og fleksible tjenester for alle funksjonshemmede, og at blant andre foreldre og hjelpeverger er viktige for å få dette til. Departementet er kjent med at en del utviklingshemmede og andre har fått bistand til å utføre arbeidslederrollen av hjelpeverge eller andre. Det vil bli evaluert hvordan dette virker i praksis. Norges forskningsråd har fått tildelt midler til et prosjekt som skal se nærmere på bruk av ordningen med brukerstyrt personlig assistent for mennesker med utviklingshemming.

### 4.3 Hvilke bistandsformer ordningen omfatter

---

Som den lovtekniske plasseringen tilsier, er praktisk bistand og opplæring utgangspunktet for hvilke tjenester som omfattes av sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Dette omfatter både husholdsoppgaver og direkte personlig bistand med påkledning, hygiene, mat mv. Oppgaver knyttet til personlig stell utføres i en del kommuner av hjemmesykepleien. Departementet vil understreke at oppgaver som kan utføres med hjemmel i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a kan inngå ved tildeling av brukerstyrt personlig assistanse. Tjenester som krever medisinskfaglig kompetanse og som derfor bare kan hjemles i kommunehelsetjenesteloven, skal normalt ikke inngå i tildelingen av brukerstyrt personlig assistanse.

Blant de brukerne som har inngått i stimuleringsstilskuddsordningen, er det stor variasjon. Noen får sitt totale tilbud dekket gjennom brukerstyrt personlig assistanse, mange har en eller to tilleggstjenester og enkelte har brukerstyrt personlig assistanse som en av flere bistandsformer.

Det er ikke noe i veien for å kombinere ulike tjenester, der dette gir den mest hensiktsmessige hjelpen. Således kan brukerstyrt personlig assistanse kombineres med for eksempel nattjeneste eller sykepleiefaglig bistand, eller deler av den praktiske bistanden til husholdet kan fortsatt ivaretas av hjemmehjelpen.

Støttekontakt etter § 4-2 bokstav c har et annet siktemål enn praktisk bistand og kan gis i tillegg til for eksempel brukerstyrt personlig assistanse etter § 4-2 bokstav a. Det vil imidlertid ofte være naturlig at de funksjonene støttekontakten skal dekke, heller tas med ved utmåling av timer til brukerstyrt personlig assistanse.

Brukere som har heldøgns opphold i institusjon, jf sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav d og kommunehelsetjenesteloven § 1-3 andre ledd nr. 5, skal få sitt totale tjenestetilbud dekket der. Normalt vil det derfor være lite aktuelt med brukerstyrt personlig assistanse i tillegg. Unntaket kan være for brukere som er i ferd med å flytte ut av institusjonen, der det kan være hensiktsmessig med en gradvis endring i bolig- og tjenestetilbudet.

Skal målsettingen om et aktivt liv i samvær med andre kunne oppfylles, må også tiltak utenfor hjemmet inkluderes. Det er imidlertid ikke meningen at perioder hvor man befinner seg innenfor andre organiserte livsområder, skal falle inn under området for brukerstyrt personlig assistanse etter sosialtjenesteloven. Man får altså vanligvis ikke tildelt brukerstyrt personlig assistanse etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a for den tid man er på skole, arbeid mv.

*Ressurscenteret for Omsorgstjenester, Norges Handikapforbund og ULOba* har pekt på behovet for samordning mellom assistanseordninger i forskjellige sektorer.

*Departementet* er enig i at det i mange tilfeller vil være hensiktsmessig å samordne ulike assistenttiltak, slik at brukeren får et begrenset antall personer å forholde seg til. Dersom brukeren og kommunen finner det hensiktsmessig, bør kommunen tilstrebe å finne løsninger som kan ivareta fleksibiliteten og helheten i det offentlige tjenestetilbudet, jf. sosialtjenesteloven § 3-2 første ledd andre punktum:

«Sosialtjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse de oppgaver som den er pålagt etter denne loven.»

Pårørende og andre nærstående som yter omsorg, bør eventuelt få kompensasjon ved tildeling av omsorgslønn etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav e eller avlastning etter § 4-2 bokstav b, og ikke ansettes som personlige assistenter. Der brukeren selv står for utvelgelsen, vil kommunen ha adgang til å stille som vilkår at disse ikke ansettes.

*ULOba* framholder at nærstående kan være en uunnværlig trygghet i store assistentordninger der bruker er avhengig av assistanse til livsnødvendige funksjoner, f.eks. respiratorbrukere.

Departementet har forståelse for ULObas synspunkt, men er skeptisk til en sammenblanding av omsorgslønn og brukerstyrt personlig assistanse. Kommunen kan imidlertid selv åpne for å ansette nærstående som assistenter, dersom man i enkeltstående tilfeller finner at det er hensiktsmessig.

#### **4.4 Arbeidsrettslige sider**

---

Kommunene kan selv velge om assistenten skal ansettes i kommunen eller om de praktiske sidene skal overlates til brukeren selv eller til andelslag opprettet av brukerne. Det bør være rimelig sikre holdepunkter for at brukeren makt oppgaven før brukeren selv overlates arbeidsgiveransvaret.

*Fylkeslegene i Nordland og i Vest-Agder* antar at kommunene vil velge å overlate arbeidsgiveransvaret til brukeren, og siden få kan antas å greie dette, vil ordningen antakelig bare komme til å gjelde for noen få. Flere høringsinstanser mener at arbeidsgiveransvaret obligatorisk bør legges til kommunen, mens *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* er enig i at det bør være valgfrihet. *Kommunal- og arbeidsdepartementet* viser til arbeidsmiljølovens regler for ansettelser mv., særlig §§ 3 og 58 A, og anbefaler at det gis nærmere retningslinjer for den arbeidsrettslige organiseringen av tjenesten, herunder retningslinjer for valg av tilknytningsform mellom brukerassistenten og arbeidsgiveren «i tråd med stillingsvernreglene i arbeidsmiljøloven.»

*Departementet* mener at det bør være valgfrihet med hensyn til organisasjonsmodell, men at brukerens forutsetninger må tillegges avgjørende vekt, jf. ovenfor. Kommunen kan ikke avslå en søknad med den begrunnelsen at brukeren ikke kan være arbeidsgiver. Det er muligheten til å være arbeidsleder som er det avgjørende. Også med hensyn til valg av organisasjonsmodell bør kommunen rådføre seg med brukeren, jf. sosialtjenesteloven § 8-4. Det er behovet - og muligheten til å fungere som arbeidsleder, eventuelt med noe

bistand fra andre - som er det avgjørende for om ordningen skal innvilges. Der som vedkommende ikke er i stand til å være arbeidsgiver, må kommunen selv ta denne rollen. Sosial- og helsedepartementet vil i samråd med Kommunal og regionaldepartementet vurdere behovet for rundskriv om de arbeidsrettslige sidene.

Dersom andelslag eller brukeren overtar arbeidsgiveransvaret, blir kommunenes ansvar å stå for finansieringen av tiltaket samt de forvaltningsrettslige sidene, som å treffe vedtak mv. Kommunene vil også være ansvarlige for opplæring av assistenter og brukere. De praktiske sidene ved det å være arbeidsgiver overtas av andelslaget eller brukeren, som lønnsutbetaling, ansvaret for å skaffe vikarer mv.

Dersom kommunen har arbeidsgiveransvaret, bør brukeren selv delta i ansettelsen og i det minste godkjenne den som skal tilsettes. Han må dessuten lære dem opp i sine spesifikke behov og sette opp arbeidsplaner mv. Ansvar for å skaffe vikarer ved sykdom og lignende påligger kommunen som arbeidsgiver, men det vil ofte være naturlig at de praktiske sidene ved dette tas hånd om av brukeren.

#### **4.5 Andre forhold**

---

I forhold til assistentene forutsettes det at kommunene tar ansvaret for basisopplæring som etiske problemstillinger, taushetsplikt o.l. Dette gjelder uansett valg av organisasjonsform.

Evalueringen fra Ressurscenteret for Omsorgstjenester peker på at god opplæring av brukerne i arbeidslederrollen er avgjørende for å få ordningen til å fungere.

Brukerne må forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen. Dette vil blant annet inneholde bevisstgjøring om egne behov og muligheter, evne til planlegging av egen hverdag og kunnskap om arbeidslederrollen. Utgifter til slik opplæring skal inngå i tildelingen av assistanse.

Vederlag for brukerstyrt personlig assistanse følger de vanlige reglene i forskrift om vederlag for sosiale tjenester, hjemmesykepleie og for opphold i institusjon mv. Det kan ikke kreves vederlag for tjenester som gjelder «personlig stell og egenomsorg», jf. forskriften § 8-2. Hvor mange timer det kan kreves vederlag for, må vurderes konkret i forhold til de enkelte arbeidsoppgavene.

## 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Brukerstyrt personlig assistanse er foreslått tatt inn i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a som en del av «praktisk bistand», jf. «... herunder» i lovforslaget. Dette innebærer at brukerstyrt personlig assistanse er en av flere måter å organisere praktisk bistand på. Poenget med lovendringen er å løfte fram denne måten å yte tjenester og gjøre den til et tydeligere alternativ, både for kommuner og brukere. Lovendringen vil innebære en viss utvidet plikt for kommunene, for så vidt som de plikter å ha et tilbud om brukerstyrt personlig assistanse, dersom dette skulle være aktuelt for noen brukere i kommunen. Pliktens innhold er et pålegg om i et gitt tilfelle å *organisere* tjenestene som brukerstyrt personlig assistanse. Lovendringen berører ikke tjenestemengden. Det er fortsatt «praktisk bistand» brukeren har rett til, dersom vedkommende fyller vilkårene i § 4-3. Dersom denne retten ikke oppfylles som brukerstyrt personlig assistanse, må den oppfylles på annen måte.

Det er vanskelig å anslå hvilket omfang ordningen vil få i Norge. Stimuleringsstilskuddet omfatter i dag 504 brukere i 228 kommuner i alle landets fylker. I undersøkelsen til Ressurssenteret for Omsorgstjenester ble kommunene spurt om hvor mange brukere i deres kommune som de antok kunne nyttiggjøre seg brukerstyrt personlig assistanse. 83 prosent mente tallet var under 10, mens 15 prosent mente det ikke fantes flere aktuelle i deres kommune. Med en såpass grovmasket inndeling er det vanskelig å trekke noen sikker slutning om totaltallet.

Brukeren kan påklage et kommunalt avslag til Fylkesmannen. Også i dag er det adgang til å klage på oppfylleelsesmåten, dvs. på organiseringen av tjenestene, som hører inn under kommunens frie skjønn, se sosialtjenesteloven § 8-7. Ved å ta inn brukerstyrt personlig assistanse i lovteksten blir dette alternativet løftet fram, og det kan føre til noen flere klager enn om lovendringen ikke blir gjennomført. Fylkesmannen kan omgjøre kommunens avslag hvis han finner det «åpenbart urimelig» at tjenesten ikke organiseres som brukerstyrt personlig assistanse.

Av dette følger at lovendringen ikke er ment å få noen vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene. I prøveperioden har det likevel skjedd en økning i tjenestemengden for dem som har fått tildelt brukerstyrt personlig assistanse. Dette viser evalueringsrapportene fra både Ressurssenteret for Omsorgstjenester og fra Østlandsforskning. Ingen av rapportene kan gi noe sikkert svar på hvorfor denne økningen har skjedd. Det antydes mange forskjellige grunner, som avdekking av skjulte behov, at arbeidet med å forbedre brukerstyrt personlig assistanse gir bedre kunnskap om behovet, at det statlige stimuleringsstilskuddet ikke bare har vært brukt til opplæring, men også til driften og dermed muliggjort økt tjenestemengde osv. Økningen i tjenestemengden har skjedd ved at kommunene selv har truffet det vedtaket som har resultert i økningen. Kommunene er ikke i prøveperioden blitt *pålagt* å øke tjenestemengden. Det blir de heller ikke etter forslaget til lovendring.

Dersom det etter lovendringen finner sted en økning av tjenestemengden, er det kommunene selv, eventuelt Fylkesmannen, som vedtar dette, jf. plikten til å gi tjenester på et «forsvarlig nivå» som allerede foreligger. En slik eventu-

ell økning av kommunens utgifter følger av det alminnelige regelverket og foranlediger ikke særlige statlige tiltak.

De merutgifter departementet mener kommunene bør kompenseres for, er i hovedsak administrative utgifter for å etablere ordningen, gi opplæring i arbeidslederfunksjonen til brukerne og følge opp assistenter og brukere. Kommunene som har mottatt stimuleringstilskudd, har forpliktet seg til å benytte kr 25.000,- det første året til opplæring. De påfølgende årene er utgiftene lavere. Det forventes også at de administrative kostnadene for opprettelse av nye ordninger med brukerstyrt personlig assistanse etter hvert reduseres ved at kommunene får utviklet rutiner for å håndtere denne organisasjonsformen og ved mulighetene for å samkjøre for eksempel opplæring av nye brukere i arbeidslederrollen. Ved at brukeren selv overtar arbeidsledelsen av tjenestene, blir kommunene avlastet for oppgaver den ellers måtte ha utført. Etter hvert som brukeren får erfaring som arbeidsleder, vil dette kunne medføre betydelige besparelser for kommunen.

Departementet har i statsbudsjettet for år 2000 foreslått en økning på 10 millioner kr i den øremerkede bevilgningen til stimuleringstilskudd, slik at det til sammen vil bli benyttet 45 millioner til stimuleringstilskudd i år 2000. Opplegget vil følge de samme hovedlinjene som dagens tilskuddsordning, men det kan senere bli aktuelt å vurdere endringer i tilskuddssatsene. Ordningen med øremerket stimuleringstilskudd forutsettes å bli videreført i 3 år for å bidra til at kommunene bygger ut ordningen. Deretter vil midlene bli lagt inn i inntektssystemet. Fordi det er vanskelig å anslå den faktiske utvikling av praktiseringen i kommunene, vil departementet etablere et opplegg for å følge utviklingen i de 3 årene. Erfaringene vil bli trukket inn i drøftingene om kommunerammen i inntektssystemet.

Fylkesmannen vil være klageinstans ved tildeling av brukerstyrt personlig assistanse, på samme måte som for sosiale tjenester for øvrig. Departementet legger til grunn at lovendringen ikke vil medføre vesentlige merkostnader for fylkesmennene.

## **6 Merknader til de enkelte bestemmelser**

### *Til § 4-2 a*

Lovendringen pålegger kommunene å kunne tilby brukerstyrt personlig assistanse som en del av omsorgstjenestene. Omfang og avgrensing av ordningen er kommentert i de generelle merknader til lovutkastet i kapittel 4.

Sosial- og helsedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (brukerstyrt personlig assistanse).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (brukerstyrt personlig assistanse) i samsvar med et framlagt forslag.

Tilråding fra Sosial- og helsedepartementet ligger ved.

---



**Forslag til lov om endring i lov 13.  
desember 1991 nr. 81 om sosiale  
tjenester mv. (brukerstyrt personlig  
assistanse)**

I

§ 4-2 bokstav a skal lyde:

- 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,

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen fastsetter.

---

---