

Bærum kommunes hørings svar til NOU 2021-11 "Selvstyrt er velstyrt" - forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse

1. Innledning

Bærum kommune er opptatt av å sikre at tjenesten brukerstyrt personlig assistanse (BPA) ivaretar formålet om å gi innbyggeren selvstendig og styring i eget liv og bidrar til at den enkelte kan leve et aktivt liv og delta på de ulike arenaene i samfunnet. Videre er kommunen opptatt av at dette skal være en bærekraftig tjeneste i møte med utfordringsbildet vi står overfor, samt i relasjonen mellom BPA og andre kommunale helse- og omsorgstjenester.

NOU Selvstyrt er velstyrt er en omfattende utredning, hvor utvalget er både delt i synet på grunnleggende spørsmål om fremtidig organisering og regulering av ordningen. Utvalget har heller ikke klart å samles om et forslag som et flertall av utvalgets medlemmer stiller seg bak. Det beskrives en rekke gode intensjoner om hva tjenesten skal være, men Bærum kommune ser det er flere områder som det er behov for å utrede nærmere.

I vår høringsuttalelse kommenteres forslaget til lov og forskrift som fremmes av seks av de 13 utvalgsmedlemmene, det som i NOU 'en er omtalt som utvalgets helhetlige forslag.

2. Endring av navn på ordningen til selvstyrt personlig assistanse (SPA)

Bærum kommune er enig i forslaget fra et flertall av utvalgets medlemmer om å endre navnet på ordningen fra brukerstyrt personlig assistanse til selvstyrt personlig assistanse, forkortet SPA. Det gjenspeiler på en god måte formålet med tjenesten, som er å bidra til at personer med funksjonsnedsettelse skal leve et mest mulig selvstendig liv.

I det følgende brukes likevel uttrykket *brukerstyrt personlig assistanse* – BPA – som er dagens betegnelse på tjenesten.

3. Hvilken lov bør retten til BPA forankres i?

I dag er BPA en helse- og omsorgstjeneste, definert som en egen organiseringsform av tjenestene *praktisk bistand og opplæring*, se lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-8. Det fremgår av bestemmelsen at kommunene skal ha tilbud om BPA, mens pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d angir grunnvilkårene for at noen skal ha rett til BPA.

Utvalget redegjør i NOUens pkt. 19.5 for sine vurderinger rundt hvilken lov BPA- ordningen bør reguleres i. Utvalget mener det er en utfordring ved dagens BPA - ordning at det er en tendens til en generalisert tilnærming til denne, preget av et klassisk pasient- og omsorgsperspektiv. Dette kan være egnet for enkelte, mens det for andre oppleves uhensiktsmessig. Utvalget mener det kan argumenteres for at nåværende regulering i hol. og den forvaltningsmessige organisering

innen helse- og omsorgstjenestefeltet utgjør et av hindrene for at ordningen kan være et reelt likestillingsverktøy.

Utvalget har ikke klart å samle seg om et forslag til hvor det er mest formålstjenlig å regulere ordningen. Seks av utvalgets medlemmer foreslår, med utgangspunkt i mandatets forutsetning om BPA som et fortsatt kommunalt ansvar, at ordningen fortsatt bør reguleres i helse- og omsorgstjenestelovgivningen. Utvalgets fire representanter fra pasient- og brukerorganisasjonene mener en slik regulering vil være i strid med formålet om at BPA skal være et verktøy for likestilling, og mener BPA bør reguleres i en egen lov. De tre medlemmene fra kommunene mener derimot at ordningen bør reguleres i folketrygdloven eller i egen særlov forvaltet av statlig organ for de som kan styre sine tjenester på egenhånd, evt. med bistand fra en fullmektig, og i helse – og omsorgstjenestelovgivningen for voksne som ikke kan styre ordningen selv.

Medlemmene bak forslaget som har fått mest tilslutning – en fortsatt regulering i i helse- og omsorgstjenestelovgivningen - peker på at slik regulering kan medføre en fare for at det ikke blir tatt utgangspunkt i at ordningen skal være et likestillingsverktøy. Samtidig mener de at et forslag til regulering innen helse- og omsorgstjenestelovgivningen som er målrettet og riktig innrettet, vil kunne føre til at den utfordringen blir betydelig redusert. Det påpekes også at en forankring av ordningen i likestillings- og diskrimineringsordningen, jf omtale av dette nedenfor, vil være et viktig grep for å sikre ordningen som et likestillingsverktøy.

Til grunn for forslaget ligger en oppfatning hos disse medlemmene om at en regulering i helse- og omsorgstjenestelovgivningen er det som best vil kunne ivareta alle funksjonshemmede som vil kunne benytte BPA. Gjennom en regulering i en egen lov utenfor helse- og omsorgstjenestelovgivningen mener disse medlemmene det vil være utfordrende å sikre god nok rettslig beskyttelse for funksjonshemmede som ikke kan styre ordningen uten bistand fra en medarbeidslider. En regulering i helse- og omsorgstjenestelovgivningen vil sikre særlig disse personene et best mulig rettslig vern. Det trekkes også frem at med en slik regulering vil bl.a. bestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven som skal ivareta den enkelte ved ytelse av helsetjenester gjelde også for de som mottar assistanse som BPA, og også f.eks. reglene i helse- og omsorgstjenesteloven om krav til forsvarlighet, krav om politiattest m.v.

Medlemmene bak forslaget som har fått mest tilslutning mener videre at en delt løsning, slik foreslått av kommunenes representanter, innebærer en fare for at det vil kunne oppstå et uheldig skille mellom dem som kan lede sin egen ordning og de som trenger bistand til dette, og at det utvikler seg en ubegrunnet forskjell i praksis mellom disse gruppene funksjonshemmede.

Bærum kommune mener en viktig målsetning med lovvalget må være å oppnå en «Helhetlig samlet regulering», jf. utvalgets kapitteloverskrift til pkt. 20.3. Utvalget peker her på at for at ordningen skal bidra til likestilling ved at den enkelte kan leve et mest mulig selvvalgt og selvstendig liv, må rammene rundt ordningen være slik at det fører til en praktisering som faktisk bidrar til dette.

Bærum kommune reiser spørsmål ved i hvilken grad utvalgets «helhetlige forslag», dvs. det forslaget som har fått tilslutning fra seks av utvalgets 13 medlemmer, er egnet til å oppnå dette. I tillegg til at BPA fortsatt skal være regulert i de to lovene som regulerer tjenesten i dag, foreslås det at retten også hjemles i likestillings- og diskrimineringsloven og at det innføres en egen

forskrift om BPA. Forskriftens regler er langt på vei overlappende med forvaltningslovens saksbehandlingsregler – se nedenfor i pkt. 5.2.

Hensynet til brukere, lovanvendere og andre som skal sette seg inn i reglene om BPA, tilsier at BPA bør reguleres i én lov, ikke i flere. Dersom BPA ikke lenger skal være en helse- og omsorgstjeneste, men et likestillingsverktøy, kan gode grunner tale for å se nærmere på forslaget til professor Jan Fridthjof Bernt om å regulere det i sosialtjenesteloven. Utvalget har forkastet dette forslaget uten nærmere begrunnelse – se s. 227 andre spalte, hvor det står

Utvalget har vurdert forslaget fra professor Jan Fridthjof Bernt om at reguleringen bør tas inn i et eget kapittel i sosialtjenesteloven, men har kommet til at det ikke er ønskelig å regulere ordningen der.

Det er en mangel ved utredningen at Bernts forslag ikke er grundigere behandlet, og forslaget bør etter vårt syn utredes nærmere.

Bærum kommune reiser spørsmål ved hensiktsmessigheten i utvalgets forslag om å beholde dagens regulering av BPA i helse- og omsorgstjenestelovgivningen, gitt premisset om at BPA ikke skal være en helseordning. Dersom BPA ikke lenger skal være en helse- og omsorgstjeneste taler gode grunner for at BPA heller ikke bør være regulert i disse lovene, hvor man forventer å finne regler om helse- og omsorgstjenester. Forslaget vil trolig føre til at BPA fortsatt oppfattes som en helse- og omsorgstjeneste, og forvaltningen av regelverket om BPA vil bli preget av dette.

Det pekes også på at helse- og omsorgslovgivningen primært omfatter tjenester som har et *helseformål*, hvor kommunenes overordnede ansvar ihht helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 er å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys «nødvendige» helse – og omsorgstjenester. BPA har derimot *likestilling* som formål. Bærum kommune anser det problematisk å regulere tjenester med så forskjellig formål i samme lovverk, både prinsipielt og pga. de utslag det kan gi ved tildeling av tjenester. Tildeling av BPA ut fra et formål om at vedkommende i størst mulig grad skal kunne leve et aktivt, selvvalgt og selvstendig liv med deltakelse på ulike arenaer på samme måte som funksjonsfriske kan medføre at brukere med BPA- ordning tildeles betydelig mer ressurser enn andre brukere, som får sitt behov vurdert ut fra hva som er «nødvendige» helsetjenester. De utslag lovreguleringen kan få mht dette, er ikke drøftet av utvalget.

Bærum kommune reiser videre spørsmål ved forslaget om å forankre retten til BPA i likestillings- og diskrimineringsloven, i tillegg til helse- og omsorgstjenestelovgivningen.

Likestillings- og diskrimineringsloven skal fremme likestilling og hindre diskriminering på en rekke grunnlag, og gjelder på alle samfunnsområder. Loven gir alle mennesker rett til likeverd, like muligheter og like rettigheter på alle samfunnsområder. Dette er rettigheter som iverksettes gjennom det generelle forbudet mot diskriminering (lovens kapittel 2) og de generelle pliktene til universell utforming og individuell tilrettelegging (kapittel 3) og til aktivt likestillingsarbeid (kapittel 4). Personer med funksjonsnedsettelse har rett til «*egnet individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven av varig karakter for den enkelte, for å sikre et likeverdig tilbud*», jf. § 20. Det innebærer at funksjonsnedsettelsen ikke skal hindre at de får samme tilgang som andre til kommunale tjenester.

Likestillings- og diskrimineringsloven er ikke i dag noen lov om tildeling av særlige tjenester gjennom enkeltvedtak, og gir ingen særlige rettigheter til kommunale tjenester for utvalgte grupper. En slik regulering som foreslått av utvalget vil etter vårt syn gi inntrykk av at brukere av BPA tjenester gis større vern enn andre grupper, og det fremstår som et paradoks å ta dette inn i diskrimineringslovgivningen.

Bærum kommune mener videre at hjemling i likestillings- og diskrimineringsloven ikke er nødvendig eller hensiktsmessig for å oppnå at BPA blir omdefinert fra helse- og omsorgstjeneste til et likestillingsverktøy.

Utvalgets forslag, med dobbeltregulering av retten til BPA i både pasient- og brukerrettighetsloven og i likestillings- og diskrimineringsloven, vil føre til at man får to, sidestilte klageinstanser for enkeltvedtak om BPA: Klage vil kunne inngis både til Statsforvalteren og til Diskrimineringsnemnda – vedrørende det samme, anførte brudd på klagerens rettigheter. Dette vil skape betydelige forvaltningsmessige og rettslige utfordringer.

Målsetningen med lovvalget må være å oppnå en «helhetlig, samlet regulering», jf. utvalgets kapitteloverskrift til pkt. 20.3. Men utvalgets «helhetlige forslag» er lite egnet til å oppnå dette. I tillegg til at BPA fortsatt skal være regulert i de to lovene som regulerer tjenesten i dag, foreslås det at retten også hjemles i likestillings- og diskrimineringsloven (dobbeltregulering) og at det innføres en egen forskrift om BPA. Forskriftens regler er langt på vei overlappende med forvaltningslovens saksbehandlingsregler – se nedenfor i pkt. 5.2.

4. *Bør BPA-ordningen være et kommunalt ansvar?*

Bærum kommune støtter utvalgets flertalls syn, i pkt. 2.3.2, om at utvalget burde ha utredet å overføre ansvaret for BPA til staten om målene for ordningen, slik de er formulert i mandatet, skal nås. Dette i likhet med vår tidligere bemerkning om også en grundigere utredning av professor Bernts forslag om å regulere det i sosialtjenesteloven (jf. pkt. 3).

I dag er BPA regulert som en helse- og omsorgstjeneste, og enkeltvedtak om BPA treffes og forvaltes av kommunens administrative personell innen helse- og omsorgssektoren. Dette forvaltningsapparatet er trent i å vurdere om og hvordan det skal ytes helse- og omsorgstjenester. Dersom omdefineringen av BPA til et likestillingsverktøy skal iverksettes i praksis, må BPA-tjenestene tildeles og forvaltes av personer med annen faglig og forvaltningsmessig bakgrunn.

Innenfor forvaltningen av helse- og omsorgstjenester er det et mål å unngå *doble tjenester*, dvs. at flere helse- og omsorgstjenester overlapper hverandre, og det er saksbehandlingsregler og generelle regler om f.eks. oppholdsprinsippet (personens rett til nødvendige tjenester i den kommunen vedkommende oppholder seg), som gjelder for alle helse- og omsorgstjenester. Utvalget foreslår svært mange endringer i disse reglene, som skal gjelde spesifikt for BPA. Dersom slike endringer blir vedtatt, tilsier også dette at BPA ikke lenger forvaltes av kommunene, men av en statlig instans.

5. Kommentarer til forslag Forskrift om selvstyrt personlig assistanse

5.1 Kapittel 1 om formål, definisjon og krav til arbeidsleder og medarbeidsleder

Bærum kommune anser det som hensiktsmessig at det gis regler om formålet med tjenesten, samt en definisjon av hva tjenesten omfatter og inneholder. Bærum kommune er også enig i at det bør gis regler som stiller krav til arbeidsleder og til medarbeidsleder. Dette vil bidra til å sikre de personlige assistentene forsvarlige arbeidsforhold, som er en forutsetning for at tjenesten skal kunne tilbys.

Tjenesten erfarer at BPA- saker som behandles der arbeidslederrollen ikke blir ivaretatt, har fått ulike negative konsekvenser for arbeidstakere (assistenter i ordningen). Når arbeidsmiljøet ikke blir ivaretatt kan det medføre helseskade i form av f.eks. sykmeldinger, fravær etc. hos assistenter. Tjenestetildeling har også måttet avvikle ordninger med BPA i saker om narkotikamisbruk hos arbeidsleder, utagering, manglende publisering av turnus etc. Når det gjelder brukers eller brukers evne til å være arbeidsleder baseres vurderingen på møte med bruker/brukers representant og inntrykket man her får. Det foreligger i dag ingen føringer for å vurdere egnethet som arbeidsleder, og regler som stiller krav til dette vil være en fordel.

5.2 Krav til kommunens saksbehandling og vedtak

Forslaget til forskrift inneholder en rekke krav til kommunens saksbehandling og vedtak – særlig i forslaget kapittel 2, men også enkelte bestemmelser i andre kapitler. Bærum kommune anbefaler ikke at slike regler blir gitt for BPA-området.

I dag er det regler i forvaltningsloven som gjelder generelt for all offentlig forvaltning, og også for alle vedtak om helse- og omsorgstjenester. Blant annet vises det til forvaltningsloven

- § 11 om forvaltningens alminnelige veiledningsplikt innen sitt saksområde
- § 17 om at saken skal være så godt utredet og opplyst som mulig før vedtak treffes
- §§ 23-27 om kravene til form, innhold og begrunnelse for enkeltvedtak

Dersom BPA beholdes som helse- og omsorgstjeneste, vil dessuten pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 og § 3-2 stille krav til pasienters og brukeres rett til medvirkning og informasjon ved vurderingen og utformingen av tjenestene.

Etter kommunens syn er de fleste bestemmelsene som foreslås i forskriften kapittel 2, dekket av nåværende bestemmelser i forvaltningsloven og pasient- og brukerrettighetsloven. Forslaget innebærer derfor en dobbelt regulering av de samme temaer. Det reiser spørsmål om begrunnelsen for å etablere en egen forvaltningsrett for dette saksområdet. Det reiser også spørsmål om tolkningen av regelverket, dvs. hvorvidt forskriftens regler erstatter eller supplerer forvaltningslovens regler, og om det er lovgivers mening at saksbehandlingen vedr. BPA skal være annerledes enn annen offentlig saksbehandling.

Enkelte bestemmelser i forslaget til forskrift gir anvisning på uttalelser/synspunkter som skal tillegges særlig vekt i saksbehandlingen. Det vises til forskriftens § 4 første ledd, hvor det foreslås at det i vurderingen av behov for og omfang av BPA skal legges «(...) stor vekt på personens egen vurdering av behov, potensiale og mål.» Videre vises det til § 5 tredje ledd, hvor det ved vurderingen av om BPA innvilges til assistanse i barnehage, SFO, skole og høyere utdanning skal legges særlig vekt på uttalelser fra disse instansene.

Etter Bærum kommunes syn bør den vekt forvaltningen legger på en uttalelse eller et synspunkt som fremkommer i saksbehandlingen, være basert en faglig vurdering av innspilletts innhold og begrunnelse. Det borger for dårlig begrunnede vedtak dersom vektleggingen i stedet skal styres av hvilken instans, eller hvem, det er som uttaler seg.

Det kan også reises spørsmål om de foreslåtte reglene om å legge stor/særskilt vekt på enkeltuttalelser basert på hvem som er avgiver, også innebærer en skjult utvidelse av retten til BPA. Dette kan bli konsekvensen av at det skal legges stor vekt på søkerens egen vurdering, jf. § 4 første ledd. Det vises også til § 5 fjerde ledd, hvor det «skal ... begrunnes særskilt» dersom kommunen ikke innvilger personlig assistanse i barnehage mv. selv om disse instansene har vurdert at det var nødvendig. Derimot er det ingen regel om at det skal begrunnes særskilt dersom kommunen innvilger personlig assistanse på tross av at barnehage mv. har ansett det som unødvendig.

Dersom forslaget har til formål å utvide bruken av BPA i samfunnet, bør ikke dette være forankret i saksbehandlingsregler, men i de materielle reglene om vilkårene for å få rett til BPA.

5.3 Kapittel 3 om aktørenes ansvar i selvstyrte personlige assistanseordninger

Bærum kommune reiser spørsmål ved om flere av reglene i forskriften kapittel 3 er nødvendige, eller om de uttrykker det som utvilsomt vil gjelde uten at det trenger å reguleres i forskrift. Det gjelder for eksempel hele § 8 om arbeidsleders og medarbeidslers ansvar, og hele § 10 om tjenesteyterens ansvar. Behovet for samtlige regler i kapittel 3 bør vurderes grundig før man eventuelt gir en forskrift av dette innhold.

Videre pekes det på at § 9 tredje ledd jf. § 7 tredje ledd gir en regel som binder kommunens avgjørelsesmyndighet på en uheldig måte, der hvor en ny kommune skal treffe vedtak om å innvilge eller avslå BPA, som tidligere har vært innvilget av en annen kommune.

§ 9 andre ledd inneholder avvik fra oppholdsprinsippet i helse- og omsorgstjenesteloven. Dette kommenteres nærmere i pkt. 7 nedenfor.

6. BPA i barnehage, SFO og skole

Som utgangspunkt anser Bærum kommune forslaget om å utvide BPA ordningen til å gjelde i barnehage, skole, SFO mv som interessant. For enkelte brukere kan dette være en god ordning. Forslaget til generell regulering av dette reiser imidlertid spørsmål som vil kreve grundigere utredning.

Først og fremst bør det grundig vurderes hvilken plass BPA skal ha på disse arenaene, ved siden av virkemidler som allerede er i bruk. I forslaget til forskriftens § 2 andre ledd bokstav d) er ett av formålene med BPA angitt som «... å få trygg og god oppfølging i barnehage, å få trygg og god oppfølging på skolefritidsordning, å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen etter opplæringslova (...)». Dette formålet er ivaretatt i dagens lovverk, som pålegger skole og barnehage generelle plikter til å sikre alle barn trygg og god oppfølging, og angir virkemidler for dette. Det vises blant annet til kravene til et trygt og godt psykososialt miljø i barnehageloven kap. VIII og opplæringslova kap. 9 A og til opplæringslova og -forskriftens regler om individuell tilrettelegging og om rett til spesialundervisning.

Dersom BPA skal bli et virkemiddel for å oppnå det samme formålet om trygg og god oppfølging og tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil det i tillegg kunne undergrave betydningen av virkemidlene etter barnehage- og opplæringslova. At BPA anses for å være nødvendig for trygg og god oppfølging og tilfredsstillende læringsutbytte kan dessuten gi et uheldig signal til de som søker om BPA i skole og barnehage, men ikke får det innvilget.

BPA i skole, SFO og barnehage vil for flere barn bety at det blir gitt assistanse på arenaer hvor barnet allerede mottar hjelp i kraft av annet regelverk. I praksis vil det kunne oppstå situasjoner hvor ulike hjelpere samtidig skal hjelpe barnet med de samme tingene. Det vil i så fall kunne innebære en unødvendig ytelse av doble tjenester til barnet.

De ulike hjelperne vil ha ulik faglig bakgrunn og operere med grunnlag i forskjellige lovverk. De vil også stå under ledelse av forskjellige arbeidsgivere, ettersom BPA er ledet av brukeren selv (eventuelt en medarbeidsleder), mens barnehagens og skolens personale er under instruksjonsrett av rektor/barnehagestyrer. Av disse grunnene kan det lett oppstå gnisninger mellom de forskjellige hjelperne, noe som kan føre til dårligere tjenester både for det aktuelle barn og for barna rundt.

I barnehage eller skole tildeles barn med funksjonsnedsettelse eller andre utfordringer som skal ivaretas assistenttimer iht eget vedtak. Det er grunn til å vurdere om dette personellet er bedre rustet enn BPA til å inkludere barn med funksjonsnedsettelse i barne- eller elevgruppen gjennom lek og fellesskap mellom barna. En personlig assistent har ikke plikt til å bistå andre enn det barnet vedkommende assisterer, og kan komme til å representere en form for «øremerking» av barnet. Som følge av reglene om taushetsplikt vil en BPA også kunne mangle kunnskap om de øvrige barna i gruppen, som kan være av betydning for inkluderingen av barnet som har BPA.

Bærum kommune anser det derfor som avgjørende at bruksområdet for BPA i barnehage, skole mv. utredes grundig og skilles tydelig fra andre tjenester i barnehage og skole, før det eventuelt blir rettighetsfestet.

7. Oppholdsprinsippet

I forskriftens § 9 foreslås regler som innebærer at hjemkommunen skal opprettholde ansvar for BPA i inntil 6 måneder ved midlertidig opphold utenfor kommunen eller ved flytting til annen kommune.

Dette bryter med oppholdsprinsippet som gjelder generelt for kommunale helse- og omsorgstjenester. Utvalget peker i pkt. 20.11.2.3 på at for personer som mottar andre helse- og omsorgstjenester enn BPA bidrar oppholdsprinsippet til trygghet ved bevegelse over kommunegrensene, fordi det sikrer at de skal kunne motta nødvendige helse og omsorgstjenester der de til enhver tid oppholder seg. For BPA peker utvalget på at oppholdsprinsippet, og særlig en streng tolkning av dette, ofte vil bidra til usikkerhet knyttet til konsekvensene av å bevege seg utover kommunegrensene. Bærum kommune mener at i lys av at BPA skal være et likestillingsverksøy, er det nødvendig med en nærmere vurdering av anvendelsen av oppholdsprinsippet på BPA ordningen. Fravikelse av oppholdsprinsippet slik foreslått av utvalget reiser imidlertid flere praktiske problemstillinger for kommunene og arbeidsrettslige spørsmål knyttet til assistenter. Disse forholdene er i liten grad belyst av utvalget, og må utredes nærmere. Fravikelse av oppholdsprinsippet for BPA – ordningen må også utredes nærmere opp mot andre brukergrupper.

8. Endret timegrense – fra tjenestebehov på minst 32 t til minst 20 t per uke

Timegrensen for rett til BPA foreslås senket fra et tjenestebehov på 32 t per uke, til 20 t per uke. Videre foreslås rett til BPA også om man har et mindre (ikke angitt) behov pr uke som kan dekkes på en «*vesentlig bedre måte*» med BPA enn ved andre tjenester og ordninger, samtidig som kommunen ikke kan dokumentere at det vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen å dekke behovet med BPA.

Forslaget innebærer at det ikke vil gjelde en minste timegrense for retten til BPA. Kommunens tildelingsenhet erfarer i dag at tildeling av BPA er gjenstand for komplekse og til dels tidkrevende faglige og juridiske vurderinger der det trengs omfattende dokumentasjon og kartlegging før vedtak kan fattes. BPA er en omfattende og langvarig tjeneste med opptil flere årsverk pr bruker. Især områdene forsvarlighet, arbeidsledelse og vurdering av tidsbruk for de ulike planområdene (IPLOS) er tidkrevende. Å senke timetallet vil gi vesentlige utslag i konsekvenser knyttet til administrasjon og saksbehandlingsressurser. Eksempelvis til innhenting av opplysninger, dokumentasjon og saksbehandlingstid, og klagesaksbehandling.

Kommunen tildeler allerede saker med BPA på under 32 timer, og opplever med dagens lovgivning at det er handlingsrom da det i noen saker er åpenbart at BPA er mer hensiktsmessig enn f.eks. hjemmesykepleie. Å senke timegrensen for rettigheten krever ytterligere utredninger av kommunale og økonomiske konsekvenser. Også sett opp mot de øvrige tjenestetilbudene, som eksempelvis omsorgsstønad og praktisk bistand.

9. Åpne for tildeling av mer enn én assistent ved punktvis behov

Retten til BPA ihht dagens regelverk rett omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre brukeren har *kontinuerlig behov* for slike tjenester.

Dette innebærer at dersom bruker på dag- eller kveldstid innimellom har behov for assistanse fra flere enn én assistent (det utvalget kaller *punktvis behov*) omfattes ikke det av retten til BPA. Dette behovet regnes dermed ikke med ved kommunens vurdering av omfanget av personens behov for BPA. Punktvis behov for BPA på natt omfattes heller ikke av retten, og regnes heller ikke med i kommunens vurdering.

Utvalget mener det er vanskelig å forsvare at punktvis behov for assistanse fra mer enn én assistent på dag- og kveldstid skal være unntatt fra retten, mens kontinuerlig behov for assistanse fra mer enn én assistent skal være omfattet. Utvalget foreslår derfor at retten til BPA på dag- og kveldstid ikke skal avgrenses mot punktvis behov, og at alle timer med behov skal telles med i omfanget av behovet.

For brukere med behov for assistanse på natt foreslår utvalget i forskriftens § 2-1 d at retten utvides fra å omfatte kun de som har kontinuerlig behov for assistanse, til også å omfatte brukere med punktvis behov. Utvalget foreslår at retten til BPA også skal omfatte slikt behov «... *dersom det er av vesentlig betydning for personens velferdsmessige situasjon*» at assistansen ytes som BPA, og kommunen ikke kan dokumentere at det vil medføre vesentlig økte kostnader å dekke behovet ved BPA.

Utvalget mener avgjørelsen av om det er av vesentlig betydning for personens velferdsmessige situasjon at assistansen ytes som BPA må bygge på en konkret og individuell vurdering av

assistansens karakter, hyppighet og omfang samt assistansens innvirkning på personens mulighet for et aktivt og selvstendig liv.

Bærum kommune erfarer at det er sjelden at punktvisse tjenester er utslagsgivende på rettigheten, og mener det bør heller legges vekt på at det ikke er hensiktsmessig å bruke BPA til punktvisse tjenester. Vår erfaring er at det er svært vanskelig å få assistenter inn til å gjennomføre punktvisse tjenester, og at leverandørene ikke har en tilgjengelig pool av vikarer som kan settes inn ved behov. Vanligvis sier leverandørene at BPA assistenter må ha oppgaver på minimum 2 timer, helst mer, før en kan forvente å få bistand fra BPA assistent.

10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Ordningen må være økonomisk bærekraftig over tid. Utvalget skriver at forslaget i liten grad endrer de grunnleggende forutsetningene for forvaltning og administrasjon av ordningen. Bærum kommune mener det er flere elementer i høringen som har potensial i seg til å bli fordyrende for kommunene, bl.a. utvidelsen av hvilke oppgaver BPA skal kunne brukes til, senkningen av timegrensen for lovfestet rett til BPA, utvidelsen av arenaer for BPA til barnehager, skoler, SFO og høyere utdanning, samt oppmykning/avvikling av begrensninger knyttet til BPA på natt eller behov for flere enn én assistent til stede samtidig. Det er også å forvente at forslaget vil gi kommunen økte saksbehandlingsressurser, økt grad av forvaltning og administrering av tjenesten.

Det er avgjørende at det legges til grunn et realistisk kostnadsbilde for eventuelle lovendringer, og at kommunene kompenseres for merutgiftene.

Råd for personer med funksjonsnedsettelse behandlet saken i møte 15.08.2022 og ga slik anbefaling:

Råd for personer med funksjonsnedsettelse støtter kommunedirektørens forslag med følgende endringer og tillegg:

1. Råd for personer med funksjonsnedsettelse støtter kommunedirektørens forslag om å endre navn på BPA-ordningen til «Selvstyrt Personlig Assistanse».
2. Rådet anbefaler at Selvstyrt Personlig Assistanse skal ha som overordnet mål å bidra til likestilling ved at den enkelte skal kunne leve et mest mulig selvvalgt og selvstendig liv.
3. Rådet mener at ordningen bør forankres i likestillings- og diskrimineringsloven. Alternativt kan det utredes om en egnet plassering kan være sosialtjenesteloven eller i et lovverk som innarbeider prinsippene i Konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) som Norge har ratifisert.
4. Rådet støtter at overføring av ordningen til staten bør utredes ytterligere.
5. Rådet mener ordningen må utvides til å kunne brukes i barnehage, skole, SFO mv. dvs. til de områder ordningen i dag ikke dekker, men som er viktig for å oppnå likestilling.
6. Rådet mener at timegrensen for å få rett til Selvstyrt Personlig Assistanse, uavhengig av om det medfører vesentlig økte kostnader, ikke bør bindes til et eksakt timetall (20 eller 30 timer), men kunne fastsettes individuelt til det nivået som er nødvendig for å oppfylle formålet med ordningen.