

Notat

29.06.2007

**HØRINGSNOTAT OM STERKERE RETTIGHETSFESTING AV
BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)**

1.	INNLEDNING	2
2.	BAKGRUNN FOR DET FORELIGGENDE LOVFORSLAG	2
3.	HVA ER BPA.....	4
4.	UTVIKLING AV BPA-ORDNINGEN.....	4
5.	ERFARINGER MED BPA-ORDNINGEN	5
5.1.	Antall brukere	5
5.2.	Erfaringer med BPA	7
5.3.	Omfang av tjenester.....	9
5.4.	Oppsummering	9
6.	BPA-ORDNINGER I ANDRE NORDISKE LAND	9
6.1.	Sverige	9
6.2.	Danmark	11
6.3.	Finland	11
7.	DAGENS REGELVERK	12
8.	NÆRMERE OM FORSLAGET	12
8.1.	Om begrepet BPA.....	12
8.2.	Hva skal en sterkere rettighetsfesting innebære?.....	13
8.3.	Må bistanden ha et visst omfang for å gi rett til BPA?.....	14
8.4.	Skal retten gjelde alle uavhengig av alder og diagnose?	14
8.5.	Forholdet til funksjonsassistentordningen	15
9.	FORHOLDET TIL ARBEIDSMILJØLOVEN M.M.....	16
9.1.	Skal kommunen eller brukeren bestemme arbeidsgiverforholdet?	16
9.2.	Bør brukeren kunne velge hvem som skal være assistenter?	18
9.3.	Arbeidsrettslige forhold etter Arbeidsmiljølovens (aml) regler	19
10.	UTKAST TIL LOVBESTEMMELSE	20
11.	FINANSIERINGSORDNINGER	20
11.1.	Kommunal betaling	20
11.2.	Tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere.....	21
11.3.	Tilskuddsordningen til BPA (kap 761, post 66)	22
11.4.	Departementets vurderinger og forslag	23
12.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER.....	25
12.1.	Kommunalt nivå	25
12.2.	Fylkesmennene	26

12.3.	Sentralt nivå.....	26
13.	OPPSUMMERING AV FORSLAGENE.....	26

1. INNLEDNING

Helse- og omsorgsdepartementet legger med dette fram et høringsnotat om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) gjennom endringer i sosialtjenesteloven.

2. BAKGRUNN FOR DET FORELIGGENDE LOVFORSLAG

Under behandlingen av St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, ble Regjeringen bedt om å fremme en sak for Stortinget om ordningen med BPA, jf. Innst. S. nr. 162 (2003–2004). Saken ble omtalt i St.prp. nr. 60 (2004–2005), *Kommuneproposisjonen* for 2006. Stortinget ba i Innst. S. nr. 245 (2004–2005) Regjeringen følge opp vedtaket om å legge fram en sak om BPA «..der rettighetsfesting for brukerne, tjenestens omfang og innhold samt ulike modeller for statlig medfinansiering utredes ... i forbindelse med statsbudsjettet for 2006».

I St.prp. nr. 1 (2005–2006) uttalte Helse- og omsorgsdepartementet følgende:

“Sosialtjenesteloven er basert på generelle og skjønnsmessige regler, og kommunene står i utgangspunktet fritt til å organisere tjenesteforvaltningen. Dersom søkeren fyller lovens alminnelige vilkår, utløses en kommunal plikt til å bistå. Selv om tjenestemottakeren har krav på tjenester, innebærer ikke dette at vedkommende har et ubetinget rettskrav på en bestemt tjeneste. Det er i utgangspunktet kommunen som avgjør hvilke tjenester som skal tilbys.

Departementet mener at dette fortsatt må være hovedregelen. Ved behov for omfattende praktisk bistand vil imidlertid en rett til å få organisert tjenestene som BPA bidra til en utvikling av tjenestene i retning av større brukermedvirkning, økt fleksibilitet og mer individuell tilrettelegging.

Ut fra de positive erfaringene med BPA, foreslår departementet å endre sosialtjenesteloven slik at alle som fyller de alminnelige vilkårene for å motta praktisk bistand og opplæring og har behov for tjenester ut over et visst omfang, får en rett til å få hele eller deler av denne tjenesten organisert som BPA. Grunnvilkårene for å få praktisk bistand vil fortsatt være regulert av sosialtjenestelovens § 4-3, slik at kommunene fastsetter tjenesteomfanget ut fra en individuell behovsvurdering.

Kommunene har gjennom sin nærhet til de tjenester som skal ytes, bedre forutsetninger enn staten til å prioritere ressursene i samsvar med lokale behov og forutsetninger. Departementet mener på denne bakgrunn at retten til å få organisert praktisk bistand som BPA bør knyttes til at brukeren har et omfattende behov for tjenester. Dette samsvarer med dagens retningslinjer som presiserer at det forutsettes at bistandsbehovet er så omfattende at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom brukerstyrt personlig assistanse enn gjennom mer tradisjonelle omsorgstjenester. Departementet mener at det bør settes et minstenivå for når tjenestemottakerne får en slik rett, f.eks. at tjenestebehovet må utgjøre minst 20 timer i uka. I en situasjon der tjenestemottakeren har behov for omfattende hjelp til grunnleggende behov for å kunne leve et aktivt og selvstendig liv, er det viktig å ha få bistandsyttere, og at brukeren har innflytelse på tidspunkt for tjenesteutøvelse og innretningen av tjenesten. Ved et lite bistandsbehov vil det ikke foreligge et tilsvarende behov for denne type organisering. Departementet ønsker ikke å begrense retten til å få organisert tjenestene som BPA til bestemte funksjonshemninger eller diagnoser.

En rettighetsfesting som omtalt ovenfor kan gi større kommunal likhet med hensyn til hvem som får BPA. I dag er det store kommunale forskjeller knyttet til hvem som får innvilget BPA. En slik rett vil trolig også stimulere kommunene til nye måter å organisere praktisk bistand på. Dette vil bidra til å realiseres målsettingen om større valgfrihet og brukerinnflytelse.

Departementet vil sende forslag om nødvendige lovendringer på høring med det første. Spørsmålet om en eventuell aldersbegrensning vil bli drøftet i høringsnotatet”.

I Budsjett-innst. S. nr. 11 (2005–2006) ba komiteen om at «.. regjeringen Stoltenberg følge(r) opp regjeringen Bondeviks arbeid ved å komme tilbake til Stortinget med et lovforslag om rettighetsfesting av BPA. Komiteen mener at utgangspunktet for valg av modell må være å oppnå større kommunal likhet med hensyn til hvem som får BPA, og at målsettingen om større valgfrihet og brukerinnflytelse oppnås.»

Stortinget fattet følgende vedtak:

” XII. Stortinget ber Regjeringen fremme lovforslag om rett til brukerstyrt personlig assistent (BPA).»

I Soria Moria-erklæringen heter det at regjeringen vil ”foreta forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse”.

Spørsmålet om sterkere rettighetsfesting har også vært tatt opp av bl. a. av Statens råd for funksjonshemmede, Norges handikapforbund og ULOBA (Andelslag for borgerstyrt personlig assistanse).

3. HVA ER BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

BPA er en alternativ måte å organisere tjenesten «praktisk bistand og opplæring» på. Ordningen setter brukeren i bedre stand til å greie seg selv, sparer samfunnet for arbeidsinnsats og gir mulighet for et mer aktivt liv knyttet til bl.a. utdanning, arbeid og familie. BPA innebærer at tjenestemottakeren har egne, faste assistenter som vedkommende har arbeidslederansvaret for. Dette gir brukeren mulighet til å styre hvem som skal være assistent, hva assistenten kan gjøre og hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis. Dette bidrar til bedre ressursutnyttelse, fleksibilitet og kvalitetssikring. Målet er at brukeren får et aktivt og mest mulig selvstendig og uavhengig liv.

4. UTVIKLING AV BPA-ORDNINGEN

Ideene bak BPA-ordningen kommer fra «independent living»-bevegelsen i USA på 1960-tallet. Det var fysisk funksjonshemmede studenter som mente at de selv visste best om sin egen situasjon, og som ønsket mer uavhengighet, selvbestemmelse og deltakelse i samfunnet.

På 1980- og 1990-tallet ble det reist kritikk mot tradisjonelle måter å yte omsorgstjenester på. Særlig gjaldt dette at det var mange hjelpere å forholde seg til. Fra flere hold ble det stilt krav om mer individuell tilrettelegging av tjenestetilbudet og større brukermedvirkning. Endringer i omsorgsfilosofien og i synet på personer med funksjonsnedsettelse har hatt betydning for framveksten av BPA-ordningen.

Norges Handikapforbund startet en forsøksordning med BPA i 1990. Som ledd i oppfølgingen av *Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994–1997*, ble det etablert en forsøksordning med BPA, med et eget statlig stimuleringsstilskudd fra 1994. I St.meld. nr. 8 (1998–99) om *Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1998–2001*, ble lovfesting av BPA-ordningen lansert som eget tiltak.

I Ot.prp. nr. 8 (1999–2000) la regjeringen fram forslag til lovfesting av BPA-ordningen. Lovendringen besto i at tillegget «herunder brukerstyrt personlig assistanse» ble tatt inn i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Lovendringen ble vedtatt og trådte i kraft 1. mai 2000 (jfr. Innst. O. nr. 22 (1999–2000)). Etter dette skal alle kommuner ha etablert tilbud om BPA.

Ordningen med stimuleringstilskudd ble videreført. Fra 2003 er tilskuddet knyttet til den enkelte bruker begrenset til fire år.

Målgruppen for BPA ble senere utvidet å omfatte også for barn og personer med kognitive funksjonsnedsettelse. I St.prp. nr. 1 (2005–2006) uttalte Helse- og omsorgsdepartementet:

«..... at ordningen skal utvides slik at også de som må ha assistanse for å ivareta arbeidslederrollen og brukerstyringen, kan få BPA. Departementet vil gi retningslinjer om dette og presisere at også funksjonshemmede med kognitiv funksjonssvikt, herunder utviklingshemmede, og familier med barn med nedsatt funksjonsevne som hovedregel kan få tjenestene organisert som BPA.»

Helse- og omsorgskomiteen uttaler i Budsjett-innst. S. nr. 11 (2005–2006):

«Komiteen støtter Regjeringens forslag om å utvide ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) til også å omfatte brukere som ikke alene kan ivareta arbeidslederrollen. Komiteen viser til at undersøkelser peker på at ordningen vil passe bra blant annet for familier med barn med nedsatt funksjonsevne fordi disse familiene ofte passer dårlig inn i hjemmetjenestens system. Komiteen mener at ordningen vil være en stor fordel for mange utviklingshemmede, både ut fra behovet for trygghet, stabilitet og kontinuitet, og fordi assistansen da vil spres på et begrenset antall personer.»

Det vises til Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv I-15/2005 hvor det er gitt en nærmere omtale av endringene.

5. ERFARINGER MED BPA-ORDNINGEN

5.1. Antall brukere

SSBs KOSTRA-statistikk inneholder data ned på kommunalt nivå om antall mottakere av BPA. Fylkesfordelingen av antall brukere i perioden 2000-2005 er følgende:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ØSTFOLD	20	47	55	60	67	81
AKERSHUS	32	64	96	87	146	170
OSLO		73	108	112	136	188
HEDMARK	6	33	30	43	35	66
OPPLAND	10	39	48	65	81	97
BUSKERUD	22	54	64	67	86	92
VESTFOLD	14	33	41	59	65	85
TELEMARK	6	15	26	28	35	45
AUST-AGDER	4	16	18	21	21	35
VEST-AGDER	23	41	54	61	64	65
ROGALAND	29	50	71	67	73	76
HORDALAND	6	92	114	132	146	155

SOGN OG FJORDANE	11	23	25	29	40	52
MØRE OG ROMSDAL	21	39	45	53	59	79
SØR-TRØNDELAG	19	68	68	70	87	100
NORD-TRØNDELAG	27	33	41	49	56	59
NORDLAND	31	58	60	86	92	170
TROMS	2	21	40	34	44	66
FINNMARK	15	14	14	19	24	30
SUM MOTTAKE	298	813	1018	1142	1357	1711
ENDRINGER I PST.		172,8	25,2	12,2	18,8	26,1

Antall kommuner med og uten brukere av BPA i perioden 2000-2005:

Antall brukere i kommunen	Antall kommuner					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0	316	184	169	149	143	113
1	52	102	93	99	91	89
2 til 3	32	51	62	97	95	105
4 til 6	19	58	63	54	60	69
7 til 188	17	41	49	37	47	60

Andelen av landets kommuner med og uten BPA-brukere i prosent:

Antall brukere i kommunen	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0	72,5	42,2	38,8	34,2	32,8	25,9
1	11,9	23,4	21,3	22,7	20,9	20,4
2 til 3	7,3	11,7	14,2	22,2	21,8	24,1
4 til 6	4,4	13,3	14,4	12,4	13,8	15,8
7 til 188	3,9	9,4	11,2	8,5	10,8	13,8
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Selv om antallet brukere fortsatt er forholdsvis lavt, viser tallene en markert økning i antall brukere siden ordningen ble lov hjemlet i 2000. I 2005 benyttet ca. ¾ -deler av kommunene BPA-ordningen mot ca. ¼-del i 2000.

5.2. Omfang av tjenester

Det er i dag ingen samlet kunnskap om hvorvidt omfanget av tjenestetilbudet til den enkelte bruker har økt som følge av BPA. Da BPA ble lovfestet i 2000 la

departementet til grunn at en lovbestemmelse om BPA ikke i seg selv ville medføre en utvidet rettighet når det gjelder omfanget av tjenester, og at antallet timer med bistand heller ikke automatisk ville øke. At det i den forutgående prøveperioden hadde skjedd en økning i tjenesteomfanget for dem som hadde fått tildelt BPA antas å skyldes avdekking av skjulte behov. Arbeidet med å forberede BPA har gitt bedre kunnskap om behovet. Videre har det statlige stimuleringsstilskuddet ikke bare vært brukt til opplæring, men også til drift av BPA. Det har muliggjort økt tjenesteomfang.

Av *Guldvik (2003)* framgår at 90 prosent av brukerne oppga at de har hatt en økning i tjenestetilbudet etter at de fikk BPA. Økt tjenestemengde var i gjennomsnittlig 20 timer pr. uke (fra 16 til 36 timer pr. uke). 38 prosent av brukerne forklarte økningen med endringer i helse- eller livsforhold. Nesten 28 prosent oppgir grundigere kartlegging av behovet og endret vurdering. Kommunen har i større grad vektlagt hvordan brukeren skal kunne leve et aktivt og selvstendig liv. 25 prosent opplyste om andre grunner til økningen.

En undersøkelse (*Guldvik 2003*) inndeler brukerne i følgende grupper etter forbruk av timer:

▪ Småbrukere	1–15 timer pr. uke	26 pst
▪ Gjennomsnittsbrukere	16–38 timer pr. uke	43 pst
▪ Storbrukere	39 -99 timer pr. uke	28 pst
▪ Mangler info om		3 pst

Antall av hjelpetimer varierer fra 3 til 168 per uke.

5.3. Oppsummering av erfaringer med BPA

Det er foretatt flere undersøkelser av BPA-ordningen. Oppsummeringen nedenfor bygger på hovedfunnene fra disse undersøkelsene. De omfatter de første personene som har fått BPA i Norge. De fleste er personer med fysiske funksjonsnedsettelse, og er voksne mennesker i relativt ung alder.

Guldvi (2003) undersøkelse viser at BPA fører til større selvbestemmelse, høyere livskvalitet og gir mer individuelt utformet tjeneste som brukeren i stor grad styrer selv. Ordningen gir fleksibilitet og forutsigbarhet. Det er sammenheng mellom brukerinnflytelse og brukertilfredshet.

Nesten halvparten av brukerne mener at de bestemmer assistentens arbeidsoppgaver selv, mens den andre halvparten bestemmer i samråd med andre, vanligvis den personlige assistenten. Brukere som har assistenter ansatt i ULOBA utøver i større grad brukerstyringen alene enn de med assistenter ansatt i kommunen.

En av tre brukere har bare BPA. Det tyder på at kommunene legger flere typer bistand inn under BPA etter at de har fått erfaring med ordningen. To av tre brukere mottok også andre offentlige tjenester som hjemmesykepleie, støttekontakt, avlastning, fysioterapi, ergoterapi, trygghetsalarm m.m.

De fleste kommunene er positive til BPA som en del av det kommunale tjenestetilbudet. Ca. 90 prosent av kommunene opplever brukerne som svært tilfredse. Nesten halvparten av kommunene opplyste at både brukerne og kommunen var misfornøyd med det kommunale tilbudet som var blitt gitt tidligere, og som grunn for ønsket om BPA.

Flere undersøkelser og evalueringer peker på opplæring og utvikling av arbeidslederrollen som avgjørende for at BPA-ordningen skal fungere godt.

Rekruttering av assistenter kan være problematisk.

Kommunene kan i dag velge om assistenten skal ansettes i kommunen, i et andelslag opprettet av brukerne eller om brukeren selv skal være arbeidsgiver. Det siste forutsetter at brukeren selv ønsker dette. Der brukerne er knyttet til andelslag, blir kommunene avlastet for administrasjon, veiledning og arbeidsgiveransvar.

ECON Analyse har sammenliknet kostnader ved BPA-ordninger der hhv. kommuner og ULOBA er arbeidsgiver. ULOBA brukte 258 kroner per time BPA (lønn og indirekte utgifter). Kommunenes egne kostnader ligger fra 20 til 40 kroner høyere (*ECON-rapport 2003–76*). Noenlunde sammenliknbare tall fra enkeltkommuners egne beregninger ligger nær ULOBAs utgifter.

I 2000 ble det åpnet for at mindreårige og psykisk utviklingshemmede i særlige tilfeller kunne få tildelt BPA, selv om de ikke fullt ut var i stand til å ivareta arbeidslederrollen. Evalueringer viser gode erfaringer også for disse gruppene (*Askheim 2001 og ULOBAs undersøkelse om BPA til familier med funksjonshemmede barn 2005*).

Det er spesielt viktig at det er et begrenset antall personer som er personlige assistenter.

Foreldrestyrt BPA-ordning kan medføre en mer begrenset oppfølging og veiledning fra kommunenes side, og mindre innsyn. (*Askheim 2001*).

Prosjektet, «Borgerstyrt personlig assistanse (BPA) med assistansegarantist» (*ULOBA 2005*), har fulgt ti familier som har hatt BPA. Det er mange positive erfaringer både for de med behov for assistanse og for de såkalte «assistansegarantistene». Personer med assistansebehov som ikke kan styre assistentene selv styrer via assistansegarantistene, i de fleste tilfellene foreldre.

Assistansegarantistene mener at BPA gir mulighet til å leve et friere og bedre liv, og en forutsetning for at de kan bo hjemme.

Undersøkelser og erfaringer viser at BPA på en god måte dekker behovene til visse brukergrupper som har mer permanente hjelpebehov. BPA gir disse gruppene en trygghet og mulighet til å påvirke sin egen situasjon og til å kunne delta i utdanning, fritid og arbeid.

Skal ordningen fungere tilfredsstillende bør bruker selv har vært med på utvelgelse av søkere, intervju og ansettelse, og valg av arbeidsgivermodell. En avgjørende forutsetning for å lykkes er forutgående opplæring av assistenter og brukere, og oppfølging/veiledning etter at BPA-ordningene er etablerte. Dette opplegget gjør bruker mer selvstendig og dermed også satt bedre i stand til å fungere på en akseptabel måte. Slik BPA fungerer bør det innvilges for personer med omfattende og varige behov.

BPA krever relativt store ressurser av personell i forhold til antall brukere. Det kan skape rekrutteringsproblemer i et stramt arbeidsmarked.

6. BPA-ORDNINGER I ANDRE NORDISKE LAND

Det er etablert ordninger med personlig assistanse i Sverige Finland, Danmark og Norge. Alle ordningene har en kommunal forankring. Det framgår av en rapport om personlig assistanse i Norden (*Askheim 2001*) at det i alle de nordiske landene er store forskjeller mellom kommunene i samme land når det gjelder hvordan reglene fortolkes og ordningene praktiseres. Dette er uavhengig av om BPA er lovfestet som en individuell rettighet eller ikke.

6.1. Sverige

Det ble i 1993 vedtatt to særlover (lag om stöd och service til vissa funktionshindrade (LSS) og lag om assistentersättning (LASS)) som skal gi personer med omfattende funksjonshemninger bedre muligheter for å kunne skape seg et selvstendig liv. Lovene gir individuelle rettigheter som bryter med den tradisjonelle rammelovgivningen. Rettighetsfesting er gjort for å skjerme tiltak for funksjonshemmede mot økonomiske nedskjæringer i kommunene.

LSS gir den funksjonshemmede en rett til tjenester, herunder personlig assistanse. Tjenestetilbudet er et kommunalt ansvar. Kommunene kan ikke avslå søknader om tjenester med henvisning til kommunens økonomi. For å avlaste kommunene for høye kostnader for brukere med omfattende behov, er det samtidig innført en statlig ordning for finansiering av personlig assistanse (LASS). Kommunen har det økonomiske ansvaret for assistanse mindre enn 20 timer pr. uke, mens overskytende timer dekkes av den statlige assistanseerstatningsordningen.

Ordningen i Sverige legger ikke så stor vekt på brukerstyringen som i Norge. Utviklingshemmede og andre med kognitive funksjonshemninger får tildelt personlig assistanse. Personlig assistanse må være innvilget før personen fyller 65 år, og antallet assistansetimer kan ikke økes etter 65-årsdagen. Det legges større vekt på muligheten for å få tjenestene organisert som personlig assistanse, enn at brukerne skal kunne ivareta lederrollen.

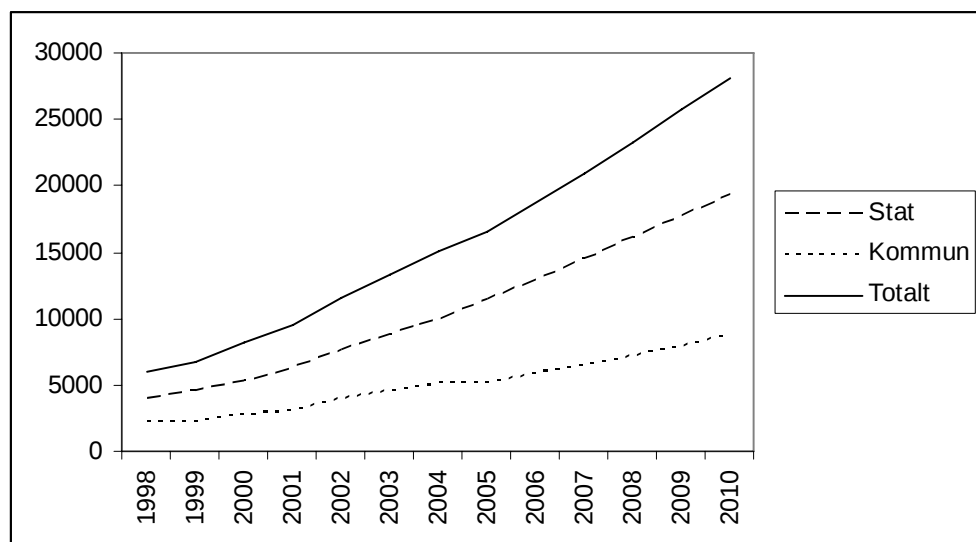
Ved rettighetsfesting ønsket man å sikre likebehandling for personer med nedsatt funksjonsevne. Praktiseringen av loven viser imidlertid at den tolkes og tillempes på ulike måter fra kommune til kommune. Det er store variasjoner når det gjelder andelen av ulike grupper funksjonshemmede som tildeles ordningen og antall innvilgede timer. Dette skyldes at lovteksten angir forholdsvis overordnede mål for ordningen, og at vilkårene for å få personlig assistanse ikke er presise.

De regionale variasjonene i gjennomsnittlig antall timer assistanse er betydelige. Høsten 2006 var tallet kommet opp i 17 000 personer med personlig assistanse. Med nåværende utvikling kommer det til mellom 1 400 og 1 600 nye brukere pr. år.

Antall timer innvilget pr. bruker pr. uke har økte vesentlig. I 1994 fikk en bruker i gjennomsnittlig 58 timer pr. uke. I 2003 ble det gjennomsnitt innvilget 94,5, timer pr. bruker pr. uke. I 2006 er timetallet økt til ca. 102 timer. I alt 1 375 personer fikk ”dubbel assistans” dvs fikk innvilget mer enn 720 timer i gjennomsnitt pr. mnd i BPA . Denne gruppen utgjør ca. 9 prosent av samlet gruppe med personlig assistanse og de står for ca. 21 prosent av totalkostnadene.

Idag står ca. 450 private firmaer og kooperativer og 290 kommuner for administrering av assistansen. 300–400 brukere er egne arbeidsgivere. Det er opp mot 70 000 personlige assistenter.

Kostnadsutviklingen for personlig assistanse har vært meget kraftig og kan illustreres med nedenstående tabell .



(Kilde: Den svenske LSS-kommiteen)

Tabell viser at utgiftutviklingen samlet har vært fra ca. 5,5 mrd sv. kroner i 1994 til ca. 14,4 mrd sv. kroner i 2005 (alt regnet i 2005-kroner). Med nåværende utvikling er samlede kostnader for kommunene og staten i 2010 beregnet å komme over 25 mrd sv. kroner. Gjennomsnittskostnad pr. bruker er i 2007 ca. 1,2 mill sv. kroner.

Den svenske regjering har nedsatt en parlamentarisk komité som har fått i oppdrag å utarbeide en bred oversikt over, og vurdere hele LSS-ordningen. Komiteen har fått frist på seg til å komme med sin rapport innen 31. mars 2008.

6.2. Danmark

I 1998 ble personlig assistanse hjemlet i ”lov om social service”. Loven setter to betingelser for at funksjonshemmede kan få personlig assistanse. Det stilles krav om et høyt aktivitetsnivå hos brukeren, og at brukeren skal kunne administrere ordningen ved å være arbeidsgiver for assistenten. Arbeidsgiveransvaret inkluderer å kunne administrere ytelsen og tilrettelegge hjelpen.

Som følge av disse kravene har gruppen som har vært berettiget til personlig assistanse hele tiden vært begrenset. Ved utgangen av 1999 var det 648 personer som hadde ordningen (*Askheim 2001*). Fra brukerhold er det sterk oppslutning om en streng håndheving av hvem som skal få personlig assistanse. Brukerne er opptatt av at ordningen ikke må ødelegges ved at brukerstyringen undermineres. De er derfor skeptiske til å overføre arbeidsgiveransvaret til kommunene. Funksjonshemmede som ikke kan administrere arbeidsgiveransvaret selv, bør, etter deres syn, heller få andre ordninger.

Personlig assistanse er et kommunalt ansvar i Danmark. Kommunenes ansvar etter at det er gjort vedtak om å innvilge personlig assistanse, og avgjøre hvor mange timer brukeren skal få, er begrenset til finansiering av ordningen. Kommunene har plikt å føre tilsyn med at oppgavene løses, herunder vurdere innholdet av tilbudene og måten oppgavene utføres på. Staten refunderer etter konkrete vurderinger i det enkelte tilfellet 50 prosent av kommunenes «nødvendige merutgifter».

6.3. Finland

Personlig assistanse er regulert i ”lag om service och stod på grund av handikapp” fra 1987. Loven slår fast kommunenes plikt til å yte tjenester til funksjonshemmede. Kommunene bestemmer hvordan tjenesten skal organiseres og hvilke typer tjenester de vil prioritere.

Det er et vilkår for å få personlig assistanse at den funksjonshemmede selv skal definere sitt hjelpebehov og ivareta et arbeidsgiveransvar. Arbeidsgiveransvaret

kan likevel også overlates til pårørende eller den funksjonshemmedes «formynder». Relativt få brukere har noe omfattende tilbud, og det er vanskelig å få timer til aktiviteter utenfor hjemmet. Det er kommunal finansiering av ordningen. Dette har ført til store forskjeller i tjenesteomfang mellom kommunene, bl.a. som følge av kommuneøkonomien.

7. DAGENS REGELVERK

BPA er lovfestet fra 2000 og regulert i sosialtjenesteloven § 4-2 a. Alle kommuner plikter å ha ordningen. Søknader om BPA skal vurderes på samme måte og innenfor de samme rettslige rammene som andre tjenester i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a–d, jf. § 4-3.

Fyller søkeren vilkårene i sosialtjenestelovens § 4-3, utløses en kommunal plikt til å yte tjenester. Kommunen avgjør hvilke tjenester som skal tilbys, og om praktisk bistand evt. skal organiseres som BPA. Kommunen skal etter sosialtjenesteloven § 8-4 rådføre seg med brukeren og legge stor vekt på brukerens synspunkter.

BPA-ordningen er ikke begrenset til bestemte typer funksjonsnedsettelse eller diagnoser, og heller ikke til noen nedre grense for bistandsbehovet. Det forutsettes imidlertid at bistandsbehovet er så omfattende, eller av en slik art, at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom BPA enn gjennom annen organisering av tjenestene. Ordningen er nærmere beskrevet i Sosialdepartementets rundskriv I-20/2000 *Brukerstyrt personlig assistanse*.

Det er i rundskriv I-15/2005 også gitt retningslinjer om at også funksjonshemmede med kognitiv funksjonssvikt som ikke kan ivareta brukerstyringen selv, herunder utviklingshemmede, og familier med barn med nedsatt funksjonsevne, som hovedregel kan få tjenestene organisert som BPA.

8. NÆRMERE OM FORSLAGET

8.1. Om begrepet BPA

I gjeldende lovtekst og offentlige dokumenter brukes begrepet «brukerstyrt personlig assistanse». De senere årene har også begrepet «borgerstyrt personlig assistanse» blitt lansert bl.a. av ULOBA. I NOU 2005: 8 (Syse-utvalget) er det foreslått å bruke «personlig assistanse» for personer som ikke alene kan ivareta brukerstyringen. Det vises til at ordningen i de fleste andre land kalles «personlig assistanse» («personal assistance»).

Kritikken mot begrepet har gått på at det tilslører at de som mottar tjenester er likeverdige med alle andre mennesker. Videre anføres at den private styringen er tydeliggjort i «borgerstyrt» – i motsetning til den kommunale styringen, som skjer innenfor tradisjonell tjenesteyting. Det har også blitt pekt på at begrepet «brukerstyrt» ikke passer så godt for de tilfellene der den som har BPA ikke styrer ordningen helt på egenhånd.

Etter departementets vurdering gir ”borgerstyrt” ikke noen avgrensninger utover at det kan gjelde alle borgere i landet. ”Personlig assistanse” gir heller ikke noen klar avgrensning som viser hvilken type tjeneste det her er tale om. ”Brukerstyrt” gir en tydeligere avgrensning av personkretsen og at den ikke er kommunestyrt. En innvendingen er at ordningen også omfatter personer som ikke selv er arbeidsledere. Til det kan anføres at når bruker ikke selv kan være arbeidsleder skal det utpekes en person som arbeidsleder som opptrer på vegne av brukeren.

Departementet mener at begrepet ”brukerstyrt personlig assistanse” fortsatt bør kunne benyttes. Begrepet er innarbeidet i lovverket, i offentlige dokumenter og rundskriv, og er etablert som betegnelse på en tilskuddsordning.

8.2. Hva skal en sterkere rettighetsfesting innebære?

Vilkårene for å få sosiale tjenester etter sosialtjenestelovens § 4-3 er følgende:

”Den som ikke kan dra omsorgs 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”.

I § 4-2 a om tjenestene heter det at

”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 andre årsaker.....”

Spørsmålet om sterkere rettighetsfesting av BPA har vært foreslått fra flere hold. ULOBA har utarbeidet et forslag om en egen rettighetslov - ”lov om borgerstyrt personlig assistanse og Assistentstøtte”. I forslaget § 5 er det satt som vilkår for rett til BPA at personen har en varig (2-3 år) funksjonsnedsettelse, har behov assistanse til å dekke behov for å stå opp og legge seg, personlig hygiene, å kle av og på seg, å spise og tilberede mat, å kommunisere med andre, å orientere seg, og andre oppgaver som krever inngående kunnskap om personen.

BPA er en måte å organisere tjenesteytingen på som nå er lovfestet i sosialtjenesteloven, og de fleste typer tjenester som er aktuelle for brukere av BPA-ordningen er også lovfestet i sosialtjenesteloven. Vilkårene for å få tjenestene er langt på vei de samme for øvrige grupper brukere. Departementet mener derfor at det ikke er et spesielt grunnlag for å ta ut BPA-ordningen av sosialtjenesteloven og regulere denne i en egen rettighetslov. Det fremmes derfor ikke forslag om en egen rettighetslov om BPA.

Sosialtjenesteloven er basert på generelle og skjønnsmessige regler. Kommunene står i dag i utgangspunktet fritt til å organisere tjenesteforvaltningen. Dersom søkeren fyller lovens alminnelige vilkår, utløses en kommunal plikt til å bistå.

Selv om tjenestemottakeren har krav på tjenester, innebærer ikke dette at vedkommende har et ubetinget rettskrav på en bestemt tjeneste. Det er i utgangspunktet kommunen som avgjør hvilke tjenester som skal tilbys. Departementet mener at dette fortsatt må være hovedregelen.

I tråd med føringer fra Stortinget har departementet vurdert å endre sosialtjenesteloven slik at alle som fyller de alminnelige vilkårene for å motta praktisk bistand og opplæring, og har et omfattende behov for tjenester, får en rett til å kreve at hele eller deler av denne tjenesten organisert som BPA. Departementet har kommet til at det bør fremmes forslag om en rett for brukeren til å kreve BPA. Grunnvilkårene for å få praktisk bistand bør fortsatt være regulert i sosialtjenestelovens § 4-3. Videre må det være kommunene som, i samråd med brukeren, fastsetter tjenesteomfanget ut fra en individuell behovsvurdering.

8.3. Må bistanden ha et visst omfang for å gi rett til BPA?

I dagens retningslinjer er det presisert at det forutsettes at bistandsbehovet er så omfattende at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom brukerstyrt personlig assistanse enn gjennom mer tradisjonelle omsorgstjenester. Retten til å kunne kreve organisert praktisk bistand som BPA bør fortsatt knyttes til at brukeren har et omfattende behov for tjenester. Hva som er å anse som omfattende tjenestebehov er ikke noe klart definert begrep. Det er derfor nærliggende at vurderingen av om hjelpebehovet er omfattende må skje ut fra en skjønnsmessig vurdering fra kommunens side i samråd med bruker, jfr. sosialtjenesteloven § 8-4.

Et rent skjønnsmessig opplegg uten noen klare grenser skaper på den annen side uklarhet om når retten inntreffer og gir ikke klare kriterier for når brukeren kan kreve sin rett. En nærliggende måte vil være å vurdere tjenestebehovet ut fra antall timer tjeneste pr. uke. Det er fra flere foreslått et timetall på minst 20 timer i uka som et mål på dette. Som det framgår av tabellen i pkt. 5.2, vil retten da omfatte ca. 70 prosent av brukerne. Settes timegrensen til 40, timer vil ca. 30 prosent av brukerne være omfattet av retten.

Departementet foreslår som en hovedregel at retten til BPA inntreffer når kommunenes tjenestetilbud er omfattende. Kriteriet baseres på skjønn med et veiledende omfang på minst 20 timer i uka.

8.4. Skal retten gjelde alle uavhengig av alder og diagnose?

I sosialtjenesteloven er det ikke lagt inn begrensninger av typen funksjonshemninger, diagnoser eller alder når det gjelder rett til hjelp og bistand.

I diskusjonen om rettighetsfesting av BPA er et spørsmål om det er grunn til å avgrense retten til å få BPA til bestemte funksjonshemninger og diagnoser. I dag

er det store kommunale forskjeller knyttet til hvem som får innvilget BPA. En rettighetsfesting avgrenset til visse typer funksjonshemninger kan gi større kommunal likhet med hensyn til hvem som får BPA.

På den annen side vil et slikt opplegg kunne føre til at grupper som faller utenfor, men som mener at deres behov best vil kunne dekkes gjennom et opplegg med organisering som BPA, vil oppfatte denne type avgrensning som urimelig. Departementet mener at et opplegg som bygger på på visse funksjonshemninger for å utløse en slik rett ikke er noen god løsning. Det må legges til grunn en samlet skjønnsmessig vurdering av behovene for tjenester.

Det er i dagens ordning åpnet for at funksjonshemmede med kognitiv funksjonssvikt som ikke kan ivareta brukerstyringen selv, herunder utviklingshemmede, og familier med barn med nedsatt funksjonsevne, som hovedregel kan få tjenestene organisert som BPA. Dette forutsettes videreført i departementets forslag.

Ut fra at BPA i praksis først og fremst har vært brukt av voksne og noe yngre funksjonshemmede, kan det reises spørsmål om å etablere en aldergrense for ordningen. Det er bl.a. et spørsmål av vesentlig betydning for bl.a. omfanget av ordningen. I dagens lovbestemmelser er det ingen slik aldersbegrensning. ULOBA har i sitt lovforslag foreslått at retten til å kreve BPA opphører ved fylte 70 år, med den begrensning at de som har fått innvilget BPA før fylte 70 år beholder denne retten også etter fylte 70 år.

Hvor mange eldre som får BPA foreligger det ikke noen samlet oversikt over. Det er grunn til å anta at antallet ikke er så stort. En grunn kan være at det er en begrensning pga forutsetningen om at de skal være arbeidsledere.

Etter departementets vurdering er det vanskelig å begrunne en endring av sosialtjenesteloven som skal gi en begrensning i retten til å kreve BPA knyttet til alder. Departementet har derfor kommet til at det ikke skal settes en egen aldergrense i sosialtjenesteloven som skal begrense retten til denne ordningen.

8.5. Forholdet til funksjonsassistentordningen

Funksjonsassistentordningen er et virkemiddel for sterkt funksjonshemmede arbeidstakere som gjør at de kan få eller beholde ordinært arbeid. Den er hjemlet i folketrygdloven § 25-13 og administreres av hjelpemiddelsentralene. Funksjonsassistenten er ansatt hos samme arbeidsgiver som brukeren. Ordningen finansieres gjennom at det ytes refusjon fra folketrygden for arbeidsgivers utgifter. Ordningen ligger under AIDs ansvarsområde.

Det kan være tilfeller hvor assistenter under BPA samtidig er ansatt også som funksjonsassistent for samme person. Det er også en del oppgaver innenfor de to

ordningene er likartede. Ved utforming av oppleggene for brukere som mottar bistand etter begge ordninger er det viktig at det er et tett samarbeid mellom de to instansene for å få til en best mulig koordinering av tiltakene.

9. FORHOLDET TIL ARBEIDSMILJØLOVEN M.M.

9.1. Skal kommunen eller brukeren velge arbeidsgivermodell?

Det er i dag kommunene som velger arbeidsgivermodell. Dette har blitt møtt med kritikk begrunnet med at brukerne får for lite innflytelse over dette viktige valget. Et sentralt spørsmål er derfor om brukerne bør få rett til selv å velge arbeidsgivermodell.

Det er i dag følgende tre ulike arbeidsgivermodeller i bruk:

- kommunene er arbeidsgiver (for ca. to tredeler av BPA-ordningene).
- et andelslag av brukere - ULOBA (for ca. en tredel)
- brukerne er selv arbeidsgivere (et relativt lite antall drives som enkeltmannsforetak)

Det er grunn til å tro at det vil komme andre private aktører på markedet som mulige arbeidsgivere dersom brukeren får rett til å velge helt fritt.

Valg av arbeidsgivermodell i det enkelte tilfellet har betydning for sider ved BPA-ordningen som det er viktig å være oppmerksom på. Normalt har arbeidsgiver ansvar for og myndighet over ansettelsesprosessen, og er den som velger hvem som skal ansettes. Den spesielle rolle en BPA-bruker har bl.a. som arbeidsleder taler for at brukeren selv får rett til å velge arbeidsgivermodell.

Det er arbeidsgivers ansvar å skaffe vikarer ved sykdom, i ferier og dersom personlige assistenter slutter og stillingen blir stående ubesatt i en periode. Der kommunen eller et andelslag er arbeidsgiver og en bruker har flere personlige assistenter, kan dette i en del tilfeller ordnes ved at brukeren som arbeidsleder i samarbeid med de andre assistentene avtaler endringer i arbeidstidene og dermed klarer å dekke opp for fraværet. Når kommunen er arbeidsgiver, vil det naturlige være å hente vikarer fra de ordinære tjenestene. Når et andelslag er arbeidsgiver, bør det avtales mellom kommunen og andelslaget hvordan ansvaret for vikarer skal fordeles. Er brukeren arbeidsgiver selv, vil kommunen ha ansvaret for å dekke brukerens tjenestebehov ved fravær.

Dersom brukeren selv eller verge som utøver brukerstyring på vegne av sitt barn i sitt eget hjem er arbeidsgiver, vil forskrift av 5. juli 2002 nr. 716 om husarbeid, tilsyn og pleie i privat arbeidsgivers hjem eller hushold normalt gjelde. Forskriften inneholder nærmere bestemmelser om virkeområde, arbeidsavtale, arbeidsgivers

og arbeidstakers plikter, arbeidstid og fritid, lønn, oppsigelse og avskjed, virkninger av overtredelse m.m. Dersom kommunen, et andelslag eid av brukerne eller et annet privat foretak har arbeidsgiveransvaret, vil arbeidsmiljøloven gjelde for arbeidsforholdet.

Kommunen har ansvaret for at kvaliteten på de tjenestene som ytes holder en tilstrekkelig høy standard og for internkontroll med tjenestene. Dersom andre enn kommunen er arbeidsgiver, forutsetter dette at det inngås avtaler om dette mellom kommunen og arbeidsgiver om hvordan dette ansvaret skal ivaretas. I tillegg må det avtales hvilken rolle brukeren som arbeidsleder skal ha i forhold til kvalitet og internkontroll. Det er ellers arbeidsgiveren som har det overordnede ansvar for den virksomhet som drives.

Et viktig hensyn for rett til valg av arbeidsgivermodell er at det vil gi den enkelte brukeren mest mulig styring med BPA-ordningen. Undersøkelser har også vist at de brukerne som selv har fått velge arbeidsgivermodell er mest fornøyd med BPA-ordningen, noe som taler for en rett for brukeren til å velge modell.

I praksis vil valget stort sett stå mellom kommunen eller et andelslag som arbeidsgiver. Kommuner der brukerne har vært knyttet til andelslag, har erfart at de blir avlastet i forhold til administrasjon, veiledning og arbeidsgiveransvar. Det vil være enkelte stordriftsfordeler knyttet til erfaringer og kompetanse om de spesielle spørsmålene BPA-ordningen innebærer. I dag er det ULOBA og enkelte store kommuner med mange BPA-ordninger, som har hatt mulighet for å opparbeide seg et slikt bredt erfaringsgrunnlag.

Det kan være enkelte forskjeller med hensyn til kostnadene ved valg av ulike arbeidsgivermodeller. Undersøkelsen fra ECON Analyse viser at det er små forskjeller mellom kostnadene der kommunene er arbeidsgivere og der ULOBA er arbeidsgiver, men at kommunenes kostnader kan være noe høyere enn ULOBAs. Økonomiske hensyn vil derfor ikke være av stor betydning for spørsmålet om valg av kommunen eller ULOBA som arbeidsgivere.

Departementet har ikke oversikt over kostnadene per time i de tilfellene der brukeren selv er arbeidsgiver.

Det kan komme andre private aktører på markedet som arbeidsgivere dersom brukerne får rett til å velge arbeidsgivermodell. Man har i dag ingen erfaringer å bygge på når det gjelder spørsmålet om valg av eventuelle kommersielle private aktører vil føre til at kostnadene per time blir høyere eller lavere enn kommunenes og ULOBAs kostnader.

Dersom kommunen i sitt vedtak om BPA legger til grunn et antall timer og en bestemt timepris som økonomisk ramme for valget, vil dette innebære at brukeren kan velge en dyrere arbeidsgiver, men med det resultat at vedkommende i praksis

vil få færre timer BPA. Tilsvarende vil brukere som selv kan administrere ordningen billigere, kunne velge enkeltmannsforetak og få flere timer BPA uten at kostnadsrammen overstiges. Hvordan en slik forhåndsfastlagt timepris bør beregnes ber departementet om synspunkter på.

Etter en samlet vurdering er departementet kommet til å tilrå at bruker gis rett til selv å velge arbeidsgivermodell. Retten til å velge arbeidsgivermodell vil innebære at bruker får mulighet til å velge om vedkommende vil ha en assistent som er ansatt i kommunen (kommunen er arbeidsgiver) eller kjøpe denne tjenesten fra private aktører på markedet, f. eks. et andelslag som ULOBA, eller velge å være arbeidsgiver selv.

9.2. På hvilken måte skal brukerne få innflytelse ved ansettelse av personlige assistenter?

Det vanlige er at arbeidsgiver velger hvem som skal ansettes i en stilling. Det kan anføres at dette også bør gjelde for BPA-ordningen. Imidlertid er det enkelt å skille ut denne oppgaven fra andre deler av arbeidsgivers ansvar og oppgaver, slik at brukeren gis valgmulighet med hensyn til hvem som skal ansettes. Særlig dersom brukeren ikke selv får rett til å velge arbeidsgivermodell, vil dette være viktig. Det vil imidlertid være viktig for brukerne å kunne velge assistenter selv, også dersom brukeren foretrekker kommunen som arbeidsgiver.

Rett for brukeren til selv å ha en avgjørende innflytelse på valget av personlige assistenter er først og fremst viktig fordi BPA-ordningen innebærer at man skal ha faste assistenter som skal bistå med personrettede oppgaver. Dette forutsetter at det kan opprettes gode relasjoner mellom brukeren og assistentene, bygd på gjensidig respekt og tillit. Forholdet mellom bruker og assistent vil vanligvis bli tettere og mer personlig enn forholdet mellom bruker og tjenesteytere i tradisjonelle omsorgstjenester, selv om det er de samme praktiske oppgavene som skal utføres. Av samme grunner er det ikke så viktig for kommunen å ha avgjørende innflytelse over dette valget.

En reell rett til å velge assistenter forutsetter at brukeren har innflytelse i ansettelsesprosessen, og har rett til å delta i intervjuer og drøftelser. Dette må gjelde både om kommunen eller ULOBA er arbeidsgiver.

En samlet vurdering tilsier at brukeren bør ha en rett til å delta i ansettelsesprosedyren og til å godkjenne assistenten. Det er kun arbeidsgiver som kan ansette (og si opp) en arbeidstaker.

Det vises for øvrig til reglene i arbeidsmiljølovens kap. 13 om forbud mot diskriminering ved ansettelse og under selve ansettelsesprosessen. Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at ansettelsen ikke skjer i strid med disse bestemmelsene.

9.3. Arbeidsrettslige forhold etter Arbeidsmiljølovens (aml) regler

Spørsmålet om adgang til midlertidige tilsetning og oppsigelser av assistenter er komplisert pga. arbeidsforholdets spesielle karakter. Hovedpunktene kan oppsummeres slik:

Generelt

- Etter aml § 14-9, første ledd litra a) kan midlertidig tilsetning bare rettgyltig avtales ”når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften.”
- Adgang til midlertidig tilsetning er av skjønnsmessig karakter.
- Vilkår for midlertidig tilsetning er at arbeidet atskiller seg fra det som anses som ordinært utføres i virksomheten.
- Ekstraordinært omfang av arbeidsoppgaver alene kan ikke gi grunnlag for midlertidig tilsetning.

Midlertidig ansettelse av brukerstyrt personlig assistent.

a) Når kommunen er arbeidsgiver

- Dersom det foreligger et kontinuerlig og jevnt behov for praktisk bistand fra kommunen, må hovedreglen om fast ansettelse gjelde. Den spesielle organisasjonsmåten med BPA kan ikke endre på dette.
- Dersom arbeidsoppgavene som utføres atskiller seg fra de oppgavene som normalt utføres i kommunen på dette området, og som plutselig eller, ev. litt uforberedt får omsorgsoppgaver i en periode, kan midlertidig ansettelse være tillatt. Dette gjelder dersom behovet er av midlertidig art.

b) Bruker eller verge utøver brukerstyring på vegne av sitt barn i eget hjem

- Med hjemmel i aml § 1-5 annet ledd er det gitt en forskrift av 5. juli 2002 nr. 716 om husarbeid, tilsyn og pleie i privat arbeidsgivers hjem eller hushold som regulerer hvilke deler av aml som skal gjelder også i disse tilfellene. Bl.a. gjelder arbeidsmiljølovens krav til saklig grunn til oppsigelse.

Oppsigelse av assistent

- Etter aml § 15-7 kan en arbeidstaker ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. Dette er et utpreget skjønnsmessig tema hvor spørsmålet bl.a. avhenger av om tillitsbruddet skyldes feil og forsømmelser fra arbeidstakers side, eller om det kun er tale om ”dårlig kjemi”. Det er

også avhengig av hvilke tilretteleggelse som er gjort fra arbeidsgivers side. Når det gjelder oppsigelse pga arbeidstaker forhold, er terskelen høy. Det vil være vanskelig med oppsigelse pga brudd i tillitsforholdet eller manglende kjemi mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Regler i aml kan gir utfordringer i forhold til det spesielle opplegget for BPA. Grunnen er bl.a. at oppgavene knyttet til BPA er av svært personlig karakter og forutsetter full tillit mellom assistent og bruker. Dersom arbeidsforholdet mellom bruker og assistent ikke fungerer på en tilfredsstillende måte, er det viktig at det kan bringes til opphør på en enkelt og ryddig måte.

Der det kan være oppgaver i forbindelse med BPA som er av midlertidig karakter og hvor det ikke vil være aktuelt å beholde en arbeidstaker etter at oppgavene er løst eller falt bort, vil det være en åpning for å gi midlertidig ansettelser innenfor arbeidsmiljølovens regelverk.

10. UTKAST TIL LOVBESTEMMELSE

Lovreguleringen av BPA er i dag knyttet til lov om sosiale tjenester § 4-2 a, se side 12.

Det innebærer at BPA er en ordning som alle kommuner skal ha etablert og kunne tilby. Forslaget i høringsnotatet gir tjenestemottakeren på visse vilkår en rett til å velge BPA. En slik rett bør systematisk knyttes sammen med rettighetsbestemmelsen i loven, § 4-3. Det foreslås et nytt annet ledd til bestemmelsen:

”Den som har fått omfattende bistand etter § 4-2 a har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse.”

Departementet arbeider med å harmonisere lov om sosiale tjenester og kommunehelsetjenesteloven som ledd i oppfølgingen av Bernt-utvalget. Det må derfor tas forbehold om at plassering av lovbestemmelser kan bli endret.

11. FINANSIERINGSORDNINGER

11.1. Kommunal betaling

BPA finansieres i dag i all hovedsak gjennom kommunenes frie inntekter på samme måte som andre tjenester etter sosialtjenesteloven. Det foreligger ingen samlet oversikt over de kommunale utgiftene til BPA da det ikke er krav om at kommunene skal rapportere inn sine utgifter på et så spesifisert nivå. Det

foreligger heller ikke undersøkelser som viser samlede utgifter for BPA-ordningen.

Tas det utgangspunkt i informasjonen fra ECONs undersøkelse om kommunenes og ULOBAs kostnad pr. time, og informasjonene fra Guldviks undersøkelse om antall timer pr. uke for hver av gruppene brukere av BPA får, kan følgende utgifter beregningsmessig* skisseres slik:

Gruppering av mottakerne	Forbruk pr. uke	Gjennomsnittlig timetall pr. uke for gruppen	Årsutgift pr. bruker i gjennomsnitt for gruppene
* Småbrukere	1-19 timer	10 timer	156.000
* Gjennomsnittsbruker	20 – 39 timer	30 timer	468.000
* Storbruker	40 – 99 timer	70 timer	1.092.000

*Det er lagt til grunn en timesats på kr. 300 og helårsvirkning (52 uker) for tiltakene.

11.2. Tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester

Mange av brukerne av BPA har store bistandsbehov og medfører store utgifter for kommunene. For å redusere de høyeste kommunale utgiftene kan deler av kommunenes utgifter til BPA bli refundert av staten gjennom tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester (kap 761 post 64 på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett).

I søknaden om refusjon skal kommunene oppgi hvor mye den enkelte bruker har fått av midler over stimuleringsstilskuddsordningen (kap 761 post 66). Dette trekkes fra ved beregning av hvor meget kommunen får utbetalt i refusjon. Regnskapsopplegg for tilskuddsordningen gir ikke en samlet oversikt over hvor mange kommuner som søker om dekning av utgifter over denne ordningen pga høye utgifter til BPA.

I St. prp. nr. 67 (2006-2007) Kommuneproposisjonen fremmer regjeringen forslag om en omlegging av dagen tilskuddsordning som bl.a. medfører at staten overtar en økt andel av finansieringen av ordningen. Kompensasjonsgraden som i 2007 er på 70 prosent vil i statsbudsjettet for 2008 bli foreslått økt til 85 prosent. Det vil medføre en halvering av kommunenes utgifter utover innslagspunktet på kr. 770.000.

11.3. Tilskuddsordningen til BPA (kap 761, post 66)

Det har fra 1996 vært et eget statlig stimuleringsstilskudd til BPA på helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Midlene skal stimulere kommunene til å ta i bruk BPA. Kommunene søker knyttet til den enkelte BPA-bruker. Midlene skal gå til dekning av utgifter til opplæring av arbeidsleder og assistent, til utlysning og ansettelsesprosedyrer og oppfølging. Tilskuddet har ikke vært forutsatt å gå til dekning av kommunenes utgifter til tjenestetilbudet, men har i praksis også vært benyttet til dette.

Fram til 2002 var det ingen tidsbegrensninger for hvor lenge kommunen kunne søke om midler knyttet til den enkelte bruker. Fra 2004 er ordningen endret slik at det gis et tilskudd på kr. 100.000 første året for nye brukere og deretter kr. 50.000 pr år i 3 år, til sammen inntil kr 250.000 for hele perioden.

Nedenstående tabell viser bevilgninger over statsbudsjettet på kap 761 post 66 i perioden 2000-2007, antall brukere det er mottatt tilskudd for og antall kommuner/bydeler som har mottatt tilskuddene:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mill kroner	43,0	45, 0	45,6	47,3	48,8	50,4	72,1
Antall brukere	504	687	791	668	730	810	1063
Antall kommuner/ Bydeler	228	257	276	227	225	243	285

Økningen av bevilgningen fra 2005 til 2006 er begrunnet med utvidelsen av brukergruppen til også å omfatte brukere som ikke alene kan ivareta arbeidslederrollen.

Evalueringen av stimuleringsstilskuddet (*Andersen 2005*) viser at den har hatt stor betydning for å få kommunene til å ta i bruk ordningen og at deler av tilskuddet også er blitt brukt til å dekke driftsutgifter. Det økte timetallet pr bruker antas bl.a. å skyldes at stimuleringsstilskuddet blir brukt til å drift av tilbudet.

Ressurssenteret for omstilling i kommunene (RO) administrerer tilskuddsordningen. ROs oversikt for 2005 viser at midlene ble fordelt på kommuner i alle fylker. Det ble gitt tilskudd til 817 brukere i 238 kommuner. Gjennomsnittlig ble det i 2004 gitt tilskudd for 55 prosent av brukerne. Andelen brukerne det gis stimuleringsstilskudd for varierer fra 35 prosent i Nordland til 72 prosent i Oppland.

ROs materiale viser at videreføringstilskuddet falt bort i 145 kommuner for 284 brukere i 2003. Det er ikke indikasjoner på at BPA-ordninger er blitt avviklet som følge av at tilskuddet er blitt tidsbegrenset.

11.4. Departementets vurderinger og forslag

Finansiering av BPA-ordningen

Et sentralt element i den norske kommunemodellen er kommunenes frihet til å organisere tjenestene etter egne behov og ønsker. Dette sikrer at tjenestene er godt tilpasset lokale forhold, og bidrar til en best mulig utnyttelse av knappe ressurser. Dette prinsippet må veies opp mot behovet for nasjonale standarder og statlig styring, samt brukernes behov og ønsker.

Rettighetsfesting av BPA vil gi kommunene mindre fleksibilitet med hensyn til fordelingen av ressurser mellom mottakerne av praktisk bistand i hjemmet. Dette innebærer at kommunenes mulighet til å prioritere mellom ulike tjenestemottakere reduseres, og at ressursene bindes til enkelte brukere (BPA-brukerne). Samlet kan det gi mindre praktisk bistand per krone for kommunens innbyggere.

Det er i debatten om endringer av BPA-ordningen også fremmet forslag om at det bør etableres en egen finansieringsordning. ULOBA foreslår i sitt lovutkast at utgifter til BPA utover 20 timer pr. uke skal dekkes av staten. Dette er et opplegg som likner mye på det som de har i Sverige, se pkt. 6.1. Dette finansieringsopplegget vil gi en vesentlig bedre utgiftsdekning for kommunene enn nåværende ordning for ressurskrevende tjenester. Grunnen er at innslagspunktet for statlig dekning av utgiftene til BPA utover 20 timer vil gi et vesentlig lavere innslagspunktet på kr. 770.00 som i dag gjelder for ordningen for ressurskrevende tjenester. Forskjellene i innslagspunkt mellom de to ordningene utgjør ved 20 timer pr. uke kr. 458.000 pr. bruker pr år i kommunenes favør. I tillegg forutsetter ULOBAs forslag 100 prosent statlige dekning av BPA-utgifter utover innslagspunktet, mens staten etter dagens ordning for ressurskrevende tjenester dekker 70 prosent av kommunens utgifter utover kr. 770.000 pr. år.

Etablering av en egen finansieringsordning som vil være så vidt gunstig i forhold til nåværende ordninger tilsier at det vil kunne skje en tilpasning fra kommunenes side. Dette vil kunne skje ved at antall brukere som vil få BPA "strekkes" langt ut over de gruppene som er forutsatt å skulle få denne type tjenesteordning. Videre vil den kunne føre til at det etableres BPA-ordninger som blir langt dyrere enn nødvendig fordi det ikke vil ha økonomiske konsekvenser for kommunene utover basisbeløpet kommunene skal dekke.

Ved å videreføre nåværende finansieringsordninger opprettholdes grunnprinsippet om at det er kommunene som har organisatorisk og økonomisk ansvar for pleie- og omsorgstjenestene, og som skal vurdere og beslutte omfanget av tjenestene som skal gis. Endringen i sosialtjenestelovens regler er at bruker på visse vilkår kan kreve å få tjenestene *organisert* som BPA. Videre opprettholdes prinsippet om at en statlig toppfinansieringsordning knyttes til omfanget av tjenester og ikke til en enkelt type organisering. Dette kan også føre til at utilsiktede vridningseffekter bort fra ordinære pleie og omsorgstjenester og over på BPA unngås. Dette vil også medføre at likheten i finansiering opprettholdes i forhold til de øvrige gruppene brukere som får ytelser til pleie- og omsorg etter sosialtjenesteloven.

Departementet tilrår at finansieringsordningen med kommunal dekning av utgiftene til BPA-ordningen opprettholdes, og med mulighet for kommunen til å søke staten om dekning av utgifter utover et visst nivå gjennom tilskuddsordningen til ressurskrevende tjenester. Den foreslåtte endringen i bruk av den statlige tilskuddsordningen til BPA (kap 761 post 66) vil kunne medføre en viss økning av utgifter for en del kommuner.

Departementet ber om at høringsinstansene, og herunder spesielt kommunesektoren, vurdere og kommentere de økonomiske konsekvensene av den foreslåtte utvidelsen av BPA-ordningen.

Tilskudd til BPA (kap 761 post 66)

Bevilgningen som er forutsatt å skulle være en stimuleringsordning som skal benyttes til informasjon og opplæring m.m. av brukere som arbeidsledere, og assistenter. Problemet med bevilgningen i dag er at den også brukes til å dekke kommunale driftsutgifter. Videre er det klart at slik utviklingen det har vært i de senere år, er tallet på nye brukere såpass stort at det ikke er nok midler til å kunne dekke alle brukerne i hht. det regelverk som er fastsatt for tilskuddsordningen. På den annen side viser erfaringene at den har stimulert til at kommunene i større grad har benyttet BPA der det er det beste opplegget for den enkelte bruker.

Bevilgningen har forholdsvis uklare styringsparametre. Den brukes i dag både til opplærings og informasjonsvirksomhet og refusjon av deler av kommunenes driftsutgifter for enkeltbrukere i en periode. Departementet mener derfor at bevilgningen bør legges om slik:

Den er tidligere foreslått innlemmet i inntektssystemet. Dette satte Stortinget i forrige periode seg imot. Argumentet for ikke å innlemme midlene i inntektssystemet er at de derved vil bli ”usynliggjorte”. Departementet foreslår ikke innlemming på nåværende tidspunkt. Midlene bør benyttes på annen og mer

effektiv måte til å styrke BPA-arbeidet slik at flere brukere som er kvalifisert for det blir kjent med og opplært i bruk av BPA-ordningen.

Argumentene for å beholde midlene som øremerkede en stund til er at svært mange kommunene har behov for både å drive informasjon om BPA, organisere opplæring av brukere og assistentene, og drive rekrutteringsarbeid i egen eller annen regi. Det lave antallet brukere i forhold til behovet for BPA tilsier at dette arbeidet fortsatt må være en prioritert oppgave. Ved å bruke midlene til å styrke denne delen av virksomheten vil en på en bedre måte kunne konsentrere innsatsen om disse viktige oppgavene.

Selv om antall kommuner som har innvilget BPA de siste årene har økt betydelig, er det fortsatt en rekke kommuner som ikke benytter seg av denne måte å organisere tjenestene på. Flere kommuner har så vidt begynt å benytte BPA og har følgelig en forholdsvis begrenset erfaring knyttet til denne organiseringsmåten. En lovendring som foreslått vil medføre at kommunene må få et mer aktivt forhold til BPA, dels som arbeidsgiver, men også gjennom å drive informasjon, veiledning og opplæring. Bevilgningen bør etter departementets mening benyttes til å styrke slike tiltak i noen år framover slik at ordningen kommer opp på et akseptabelt nivå, og er bedre tilpasset behovene.

I det skisserte tilskuddsopplegg forutsettes det at kommunene ikke lenger skal søke på grunnlag av den enkelte bruker, men i søknaden må dokumenteres at kommunen har etablert/organisert opplegg for slik informasjon, opplæring og veiledning. Videre bør noe av midlene benyttes til generell opplysnings- og opplæringsvirksomhet i regi av SHdir. Fylkesmennene bør i en oppbyggingsfase ha en sentral rolle med å være pådrivere og drive veiledning og bistå med opplæringstiltak mv. overfor kommunene.

Fylkesmennene bør i en periode også overta oppgaven med å fordele midler til kommunene etter nærmere regler fastsatt av SHdir. Det foreslås at hvert embete tilføres kr. 200.000 til dekning av utgifter knyttet til de nye oppgavene. Til sammen utgjør dette 3,6 mill kroner som tas fra kap 761 post 66 og plasseres på kap 761 post 21. Virksomhet forutsettes drevet i en avgrenset periode som en styrking av BPA som ordning. Ved utløpet av denne perioden forutsettes det at midlene tilbakeføres til øvrige tilskuddsmidlene og blir lagt inn i inntektssystemet.

12. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

12.1. Kommunalt nivå

For kommunene vil forslagene ikke medføre økte administrative og økonomiske konsekvenser i forhold til nåværende brukere.

Den foreslåtte omlegging av opplegg og bruk av nåværende tilskuddsordning til BPA på statsbudsjettets kap 761 post 66 vil føre til at noen kommuner kan få redusert inndekning av egne driftsutgifter. Hvor stor andel av midlene som har gått til dette formålet har departementet ingen samlet oversikt over.

En effekt av rettighetsfestingen vil være at flere brukere vil kunne komme til å kreve BPA. Som det framgår av oppsummeringene under pkt. 5.3, kan en overgang fra vanlige tjenester til BPA-organisering føre til at en del brukere får økt sitt tjenestetilbud. Dette vil medføre til en viss økning i kommunenes utgifter til tjenestene. Dette er imidlertid ikke utgifter til nye typer tiltak, men utgifter knyttet til en annen måte å organisere tjenestene på. Departementet foreslår derfor ikke å øke overføringene til kommunene som følge av rettighetsfestingen av BPA.

Økt bruk av BPA kan også føre til at det blir en viss økning i de kommunale utgiftene til administrasjon som følge av arbeidsgiveransvaret for en del av assistentene. Departementet mener at omfanget av dette ikke er større enn at dette må dekkes innefor kommunenes nåværende økonomiske rammer.

12.2. Fylkesmennene

I någjeldende opplegg har fylkesnivået ikke funksjoner utover de generelle oppgavene som tilsyn og lignende som er knyttet til sosialtjenesteloven. Fordeling av tilskuddsmidler over kap 761 post 66 er i dag lagt til RO og SHdir.

Forslaget om at fylkesmennene skal ha ansvaret for å behandle kommunesøknader om tilskudd og følge opp kommunene med informasjon og veiledning er nye oppgaver som er i tråd med andre liknende oppgaver som er tillagt embetene. Da dette imidlertid er nye oppgaver, må embetene tilføres nødvendige midler (3,6 mill kroner) til gjennomføring av oppgavene.

12.3. Sentralt nivå

SHdir vil ikke få vesentlig økte oppgaver som følge av forslagene. Det koordinerende ansvaret for tilskuddsordningen forutsettes videreført med den endring at direktoratet nå skal forholde seg til fylkesmannsembetene. Informasjons- og veiledningsvirksomhet må påregnes å kunne øke noe uten at det gjør det nødvendig å styrke bemanningen i direktoratet.

Departementet vil ikke få nye eller vesentlig utvidede oppgaver som følge av forslagene.

13. OPPSUMMERING AV FORSLAGENE

Departementet fremmer i dette notatet følgende forslag til endringer:

- Det lovfestes en rett for brukeren som oppfyller vilkårene etter sosialtjenestelovens § 4-3 og § 4-2 a som har omfattende tjenestebehov til å kreve at tiltakene og tjenester skal organiseres som BPA. Retten inntreder dersom tjenestebehovet er 20 timer eller mer.
- Bruker som er innvilget BPA skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent.
- Tilskuddsordningen under kap 761 post 66 på statsbudsjettet endres slik at ordningen med at kommunene søker om tilskudd knyttet til enkeltbrukere av BPA opphører. Kommunene kan nå søke om midler til konkrete informasjons- og opplæringstiltak knyttet til BPA i kommunen. Søknadene behandles og avgjøres av fylkesmannen.