

Helse- og omsorgsdepartementet

Postboks 8011 Dep

0030 Oslo



Deres ref

Vår ref

Dato

G.S.

29.10.07

NHFs høringsuttalelse om forslag til sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Generelle kommentarer

Lovforslaget innebærer at personer som er avhengig av assistanse minst 20 timer per uke, skal ha rett til brukerstyrt personlig assistanse.

NHF er positiv til at BPA rettighetsfestes, men uenig i at dette ikke skal gjelde for personer som trenger mindre enn 20 timers assistanse.

Lovforslaget inneholder ellers flere positive elementer som: rett til selv å velge assistenter og arbeidsgivermodell, bedre samordning av BPA og funksjonsassistanse, assistanse uavhengig av diagnose og funksjonsnedsettelse, samt ingen aldersgrense for BPA.

NHF mener prinsipielt at retten til å bestemme over eget liv, uavhengig av omfanget av assistansebehovet, er en grunnleggende menneskerett.

NHF mener at denne retten er ukrenkelig, og ikke kan være avhengig av om man trenger 15 eller 25 timers assistanse. NHF mener at her svekkes det som var utgangspunktet for BPA, at alle med behov for det kunne få BPA. Det er ikke slik at BPA er mindre viktig for personer som trenger færre assistanse timer.

Slik NHF ser det, deles målgruppen mellom de som vil få retten til å styre sitt eget liv og de som ikke vil få denne retten. Dette på tross av at de med mindre assistansebehov, trenger BPA like mye for å kunne leve et selvstendig liv.

NHF mener at en slik oppdeling av målgruppen får som konsekvens at en stor andel av funksjonshemmede (¹en tredjedel eller mer) fortsatt kan diskrimineres og umyndiggjøres. Dette fordi den som ikke omfattes av rettigheten, kan bli nektet BPA, og dermed i praksis bli nektet retten til å bestemme over eget liv.

¹ BPA's høringsnotat fra HOD

NHF mener at fysisk utestenging, sosial isolasjon og bistand på andres premisser, slik mange funksjonshemmede opplever det, er diskriminering. NHF stiller her også spørsmålet om hvem som har definisjonsmakten til å vurdere behovet for tjenester? Lovforslaget utreder ikke dette nærmere.

Stortingets intensjoner om å styrke retten til BPA, bygger heller ikke slik NHF forstår det, på en forutsetning om at å gi en BPA rett for noen, skal gå på bekostning av andre som også trenger assistanse.

NHF mener at staten har et nasjonalt ansvar for å få hindre diskriminering av funksjonshemmede, og at denne oppgaven ikke kan overlates til kommunal skjønnsutøvelse.

NHFs prinsipielt syn på BPA

Hva er brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

NHF mener at retten til BPA handler om noe mer prinsipielt og viktigere enn en organiseringsform for praktisk bistand.

NHF mener at BPA er et viktig verktøy for å fremme likestilling og full deltaking. Det gjør BPA til en tjeneste med et annet innhold enn de tradisjonelle sosiale tjenester.

BPA er en forutsetning for å leve et fleksibelt, aktivt og selvstendig liv. Dette må styrkes og tydeliggjøres i lovforslaget. Denne forståelse er også hjemlet i sosialtjenestelovens § 1-1 og må få sterk forankring i BPAs formål og innhold.

Retten til samfunnsdeltakelse er anerkjent i både internasjonal rett og nasjonal lovgivning som en grunnleggende menneskerettighet. I desember 2006 vedtok FNs generalforsamling en konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter. FN konvensjonen innebærer at statene forplikter seg til å arbeide aktivt for å gjennomføre og ivareta alminnelige menneskerettigheter for funksjonshemmede.

Land som ratifiserer konvensjonen, må endre sine lover for å styrke rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse, samt fjerne hindringer i form av lover og regler, praksis og annet som diskriminerer.

NHF mener at et av de viktigste tiltakene for å bekjempe diskrimineringen av funksjonshemmede, er å gi rettskrav på BPA til alle som er avhengig av assistanse.

Oppsummering av erfaringer med BPA

²Forskning viser at 90 % av funksjonshemmede som har BPA er fornøyde. Kommunene har også positive erfaringer med BPA, og det samme gjelder for Uloba.

² Østlandsforskningsrapport Selvstyrt og velstyrt? Av Ingrid Guldvik

NHF mener at på tross av de positive BPA erfaringer og at flere får tildelt BPA, har vi fortsatt en lang vei å gå. ³SSBs statistikk viser for eksempel at en tredjedel av kommunene ikke har BPA i dag, og at antall personer med BPA er lavt.

BPA⁴ forskning tyder på at få BPA timer innvilges til samfunnsdeltakelse, og at klageomfanget er forholdsvis høyt. Denne forskningen konkluderer med at fylkesmenn i klagebehandlingen av BPA saker er *"ingen aktiv pådriver for å styrke funksjonshemmedes deltakelse og muligheter."* Dette bildet illustrerer at forståelsen for BPAs betydning for funksjonshemmede ikke har nådd langt i kommunal virksomhet og klageinstanser.

NHFs mangeårig erfaring er at kommunene har en meget restriktiv tildelingspraksis. Det gjør at mange funksjonshemmede må drive en årelang og endeløs klageprosess. Konsekvensene i form av umyndiggjøring og sosial isolasjon, kan ikke etter NHFs syn, rettfærdiggjøres.

NHF mener at de viktigste årsaksfaktorer til at det er vanskelig å få tildelt BPA, er fravær av en individuell rett til BPA og manglende statlig finansiering.

Kommunene bestemmer hvilke tjenester som ytes, og omfanget av dem. NHF mener at en ny BPA lovgivning må ha en ambisjon om å endre på dette. Slik som lovforslaget foreligger, bidrar det til en ytterligere vilkårlig og forskjellsbehandlende praksis.

Nærmere om forslaget - Om begrepet BPA

Norges Handikapforbund vil beholde navnet på BPA som "Brukerstyrt personlig assistanse" fordi navnet er innarbeidet i det offentlige systemet/regelverket. NHF avviser en navneendring av BPA til kun "personlig assistanse" da det ikke gir noen føringer om at BPA skal være en selvstyrt tjeneste som vi vurderer som et sentralt prinsipp i BPA.

Hva skal en sterkere rettighetsfesting innebære?

NHF mener at en sterkere rettighetsfesting av BPA må sette en klarere definisjon av BPA i tråd med formålsparagrafen i sosialtjenesteloven jf. § 1-1 bokstav a og b. Her må det komme tydelig frem at BPA skal fremme full likestilling og deltaking på alle livsområder.

Det må derfor presiseres at den enkelte skal selv bestemme over eget liv og egen assistanse. I denne sammenhengen er det også viktig å understreke at personer som trenger assistanse til ulike oppgaver, vil trenge denne assistanse uavhengig av hvor personen oppholder seg. Behovet for assistanse, vil være det samme uansett om personen er hjemme, på jobb, skole eller på ferie. Med andre ord blir behovet for assistanse ikke mindre om personen er på ferie. Dekning av grunnleggende behov

³ BPAs høringsnotat fra HOD

⁴ Brukerstyrt personlig assistanse – Kunnskap og praksis av Andersen, Askheim, Sigstad Begg og Guldvik. 2006

kan derfor ikke skilles ut avhengig av hva personen gjør eller hvor personen oppholder seg.

NHF mener at en rettighetsfesting av BPA innebærer følgende krav

- *en absolutt rett til BPA for alle som trenger assistanse og selv ønsker BPA*
- *det totale assistansebehovet må legges til grunn for utmåling av BPA timer*

BPA skal være

- *en helhetlig tjeneste som skal dekke alle livsområder (bl.a. arbeid, utdanning, fritid, organisasjonsarbeid, familieliv osv.)*
- *kun en tjeneste for alle, uavhengig av den enkeltes styringsevne*
- *en selvstyrt tjeneste som oppfyller kravet om samfunnsdeltakelse*
- *en fleksibel tjeneste hvor arbeidslederen fullt og helt kan disponere BPA timene slik det passer den enkelte best. Det betyr bl.a. at den enkelte selv/dennes verger bestemmer hvordan/når assistansen skal gis*

BPA arbeidsleder skal

- ta ansvaret som arbeidsleder
- velge arbeidsgivermodell
- rekruttere, ansette assistentene og gi opplæring, samt lede/drifte assistansen
- delta i obligatorisk opplæring i arbeidsledelse fra kommunen eller andelslag

Arbeidsgiver skal

- ha en plikt til å gi arbeidslederopplæring
- gi veiledning og støtte når det er ønskelig
- inngå klare avtaler som regulerer samarbeidet med arbeidsledere
- ivareta assistentenes arbeids-, ansettelses- og lønnsforhold
- sørge for ryddighet og forutsigbarhet i BPA administrasjon

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

NHFs prinsipielle syn er som det er redegjort for innledningsvis, at omfanget av assistansebehov (20 timers grensen) ikke skal være det avgjørende for retten til BPA. Dette fordi mer enn en tredje del av funksjonshemmede kan miste retten til å bestemme over eget liv og slik fortsatt diskrimineres.

NHF mener at kombinasjonen av en svak ideologisk forankring og høy nedre grense for retten til BPA, slik det foreslås, vil gjøre det lettere for kommunene å avslå BPA søknader for personer som kommer under 20 timers grensen. Dette fordi kommunene vil oppfatte den "20 timers normen" som en regel. Det er også en stor fare for at kommunene forsøker å presse ned, timebehovet (under 20 timer) slik at den som er avhengig av assistanse, ikke får denne retten.

NHF mener at en nedre grense på "minst 20 timer", heller ikke vil bidra til større likhet i tildelingspraksis. Dette fordi det overlates til det kommunale skjønnnet å avgjøre omfanget av behovet og grensesettingen. Lovforslaget gir ikke noen klare føringer på hva BPA skal dekke.

NHF mener prinsipielt at personer med funksjonsnedsettelse selv er eksperter på sitt eget assistansebehov. De kan selv vurdere hvilke tjenester de trenger og hvordan. Retten til BPA må derfor innebære å få slutt på en praksis preget av overformynderi.

Lovforslaget fjerner også den muligheten som ligger i BPA-rundskrivet om å likevel få BPA når bistandsbehovet er, *"av en slik art (vår utheving) at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom brukerstyrt personlig assistanse enn gjennom mer tradisjonelle omsorgstjenester for å kunne gi "en aktiv og meningsfylt tilværelse i samvær med andre", jf. Sosialtjenesteloven § 1-1."* Hvis dette kriterium fjernes, står de som faller utenfor BPA retten i reell fare for helt å miste muligheten til å få BPA. Totalt sett svekker lovforslaget funksjonshemmedes muligheter til å kunne få BPA, sammenliknet med dagens regelverk.

NHF mener at ovennevnte begrensninger vil gjøre det svært vanskelig å få BPA for svært mange funksjonshemmede. Konsekvensen vil sannsynligvis bli at flere funksjonshemmede enn i dag, ikke kan ta en utdanning, få seg en jobb, ha et sosialt liv, delta /ivareta familie og venner osv.

NHF mener at en nedre grense på 20 timer, også vil gå hardt utover familier med barn og assistansebehov. Enten det er foreldrene selv eller barna som trenger assistanse, er de sterkt avhengig av en selvstyrt og fleksibel assistanse. Mange familier vil ikke ha behov for 20 timer assistanse i uken, men trenger assistansen på egne premisser like mye som familier med større assistansebehov.

Forholdet til funksjonsassistentordningen

Lovforslaget sikrer ikke at assistanse i forbindelse med arbeid og skole skal omfattes av BPA. På en annen side har ikke funksjonshemmede en rett til funksjonsassistanse gjennom NAV. Det stilles strenge krav til at søkeren skal ha en fast jobb for å kunne få tildelt funksjonsassistanse (kun syv personer har fått funksjonsassistanse i 2007 gjennom NAV!). De som har en fast jobb og fått innvilget funksjonsassistanse, må likevel leve med to assistanseordninger, forvaltet av to ulike instanser og hvor usikkerheten om å beholde begge ordningene er stor. Andre faller mellom to stoler da begge instanser (NAV og kommunen) sitter med all makt over assistansetildelingen. Dette hindrer funksjonshemmede i å ta en utdanning, få seg en jobb, leve som andre.

NHF mener at all assistanse skal samordnes og gjøres om til BPA, slik at den enkelte får færrest mulige assistenter, og at den som trenger assistanse skal forholde seg til en instans og en selvstyrt assistanse. Assistansekostnader som er hjemlet i andre lover og som forvaltes av andre instanser må refunderes direkte til kommunen.

Forholdet til arbeidsmiljøloven

Skal kommunen eller brukere velge arbeidsgivermodell?

NHF støtter departementets konklusjon om at funksjonshemmede som får assistanse selv skal velge arbeidsgivermodell.

NHF ønsker ikke en utvikling med kommersialisering av BPA, som kan føre til en utvanning av innholdet i assistansen, og høyere kostnader for kommunene. Vi viser i denne sammenhengen til de svenske erfaringene med eksplosiv økning i kostnadene som følge av liberaliseringen. NHF mener at valget av arbeidsgivermodell, ikke nødvendigvis må føre til en kommersialisering av BPA. Det er ingen krav om at dette må gjøres.

NHF mener at innsatsen isteden skal konsentreres i at kommunene og andelslag får mer støtte til å gjøre en god jobb. Ressursene skal i størst mulig grad gå til å dekke mer av den enkeltes mulighet til samfunnsdeltaking. NHF mener at dette er mye viktigere enn å åpne for kommersielle aktører.

NHF mener videre at fastsetting av en timepris på BPA ikke må føre til at BPA gjøres til en vare for kjøp og salg. NHF mener at kommunen ikke kan fraskrive seg det lovpålagte ansvaret den har for å sikre grunnleggende behov. Dette uavhengig av hvor tjenesten utføres, eller hvem kommunen lager avtaler med.

NHF mener at assistansebehovet skal dekkes i henhold til gjeldende lovverk, og ikke i henhold til kostnader på BPA timepris. NHF ønsker ikke at en liberalisering av BPA skal brukes til å svekke det offentliges ansvar for å dekke grunnleggende rettigheter.

På hvilke måte skal brukerne få innflytelse ved ansettelse av personlig assistenter?

NHF mener det er et sentralt BPA prinsipp/krav at den enkelte selv skal styre assistansen. Det betyr bl.a. å kunne være arbeidsleder for sin/e assistenter. NHF mener prinsipielt at personen/dennes verger som får BPA skal delta i og ta et ansvar i rekrutterings- og ansettelsesprosessen fra starten av. NHF mener at dette er viktig siden det også er formålet og hensikten med BPA. NHF mener derfor at opplæringen i lederansvar må løftes. Kommunene og andelslag må forpliktes til å gi den. Det bør utarbeides felles kursprogrammer som sikrer god opplæring i både det prinsipielle og mer praktisk med BPA. NHF mener at et BPA vedtak må innebære et krav om obligatorisk opplæring og kurstilbud for alle nye arbeidsledere. Opplæringen må gis før prosessen med rekruttering og ansettelse av assistenter settes i gang. Nøkkelen til BPA suksess ligger i en god arbeidslederopplæring og denne må lovfestes.

Arbeidsrettslige forhold etter arbeidsmiljølovens (aml) regler

Midlertidig ansettelse av brukerstyrt personlig assistent

NHF mener en forutsetning for å få tak i stabile assistenter er at assistentene får gode arbeids- og lønnsforhold. Dessverre er det mange kommuner som tilbyr oppdragskontrakter fremfor ansettelser. Ved at assistentene blir behandlet som oppdragstakere mister de lovbestemte rettigheter som arbeidstakere. Det får som konsekvens at assistentjobben blir mindre attraktiv og at det blir vanskelig for funksjonshemmede å rekruttere og beholde sine assistenter.

NHF mener at regelverket og avtaler som regulerer ansettelsesforhold for assistentene, må sikre assistentene fast ansettelse og lønnsforhold på linje med andre arbeidstakere (med tilsvarende jobb) i kommunen.

Funksjonshemmede som får assistanse har ⁵*et kontinuerlig og jevnt behov*. Assistentene skal derfor ikke få midlertidige ansettelser. De oppgavene som assistentene utfører (praktisk bistand), er også blant de kjerneoppgaver som kommunal omsorgstjeneste skal utføre/dekke.

Finansieringsordninger

NHF mener at det ikke er riktig at kommunene alene skal bære alle kostnader for funksjonshemmedes assistanse og samfunnsdeltakelse. Lovforslaget representerer et større tilbakeslag når det ikke sikres statlig finansiering.

NHF mener som sagt før, at dette handler om grunnleggende menneskerettigheter, og er

- *primært et nasjonalt og statlig ansvar som ikke alene kan overlates til kommunale prioriteringer*

NHF krever derfor statlig toppfinansiering av BPA, slik at alle funksjonshemmede som trenger assistanse får BPA. Det vil være i tråd med lovgivernes intensjoner om likestilling og samfunnsdeltaking. Staten må refundere kommunenes kostnader utover 20 timer per uke. Merkostnader ved at assistentene yter bistand utenfor hjemmet som for eksempel i arbeid og skole, må refunderes av staten.

Om tilskudd til ressurskrevende tjenester

NHF mener at dagens finansieringsordning med tilskudd til ressurskrevende tjenester, ikke omfatter det store flertallet av funksjonshemmede som trenger og får BPA.

Innslagspunktet for tilskuddet er per i dag 770 000 kroner. Det blir prisjustert i 2008 til 800 000 kroner. Gjennomsnittsbruker og småbruker av BPA har under 40 BPA timer (slik det vises i høringsnotatet), og utgjør 69 prosent av BPA brukerne totalt. Med utgangspunkt i høringsnotatets tall og beregninger, må en person nå over 50 BPA

⁵ BPAs høringsnotat fra HOD

timer før tilskuddet kan utløses. Dette betyr at ca. 80 prosent av BPA brukere automatisk faller utenfor finansieringen gjennom dette tilskuddet.

På bakgrunn av dette mener NHF at staten må ta et større finansieringsansvar for BPA og senker innslagspunktet til tilskuddet.

Stimuleringstilskudd

Tall fra 2006 viser at det finnes 1063 BPA brukere med stimuleringstilskudd i 285 kommuner. Evalueringen av stimuleringstilskuddet (*⁶Andersen 2005) viser at det 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."* NHF mener at på tross av tilskuddets virkning for å få kommunene til å innvilge BPA, har størrelsen på tilskuddet ikke økt. NHF mener at BPA er så viktig for funksjonshemmedes likestillingskamp, at det må brukes ulike virkemidler for å stimulere kommunene til å ta i bruk BPA.

Stimuleringstilskuddet må beholdes og styrkes, i det minste inntil BPA har fått en solid forankring i kommunene, og det blir mulig med en bedre statlig finansiering.

NHF er enig i at kommunene trenger et løft i form av bedre BPA kompetanse, men ressursene må ikke tas fra dagens stimuleringstilskudd. De må komme i tillegg.

NHF støtter ideen om å styrke BPA opplæringen i kommunene og fylkesmenn. Skal fylkesmenn ha en pådriverrolle overfor kommunene, må kompetanse på en likestillingstankegang og samfunnsdeltakelse heves betraktelig.

Økonomiske og administrative konsekvenser

NHF mener at slik lovforslaget fremstår, vil det ikke føre til ekstraordinære kostnader for kommunene. Kommunal råderett opprettholdes i forslaget og de begrensninger som settes, gjør at den utvidede retten for noen, "finansieres" med at andre i målgruppen, sannsynligvis ikke vil få denne tjenesten.

NHF mener også at de som vil få rett på BPA, har andre kommunale tjenester i dag: hjemmehjelp, støttekontakt, omsorgslønn, avlastning. Disse vil kunne omgjøres til BPA. Det gjør at BPA kostnadene ikke blir nye kostnader for kommunen. Arbeidskraften for BPA er heller ikke dyrere enn for andre tjenester. Timetallet vil ofte være omtrent det samme, forutsatt at kommunen ikke har underdekket behovet for praktisk bistand.

NHF mener derimot at en rett til BPA og samfunnsdeltakelse for alle, vil medføre ekstra kostnader for kommunene. Dersom det er slik at myndighetene virkelig mener

⁶ Effekten av stimuleringstilskuddet til brukerstyrt personlig assistanse av Jan Andersen/ Rapportnr.123/2005.

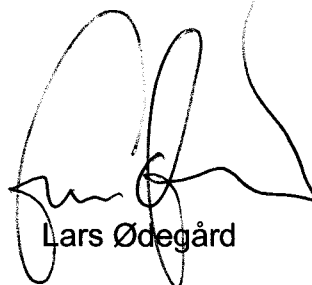
at selvbestemmelse og samfunnsdeltakelse er grunnleggende rettigheter, må staten sikre en bedre finansiering av BPA, slik at BPA blir en reell rettighet for funksjonshemmede.

Med vennlig hilsen

Norges Handikapforbund

Eilin Reinaas

Forbundsleder

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Lars Ødegård

Generalsekretær