



Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep

0030 OSLO

Vår dato:
17.10.2007

Vår referanse:
200506851-7

Deres dato:

Deres referanse:

Arkivnr.:
400

Org. nr.:
964 982 953

Høringsuttalelse til forslag om sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse

Fylkeskommunens råd for funksjonshemmede i Nordland behandlet overnevnte sak i sitt møte 09.10.2007, sak 30/07. Rådet gjorde følgende vedtak:

Høringsuttalelsen oversendes Helse- og omsorgsdepartementet.

Høringsuttalelse

Det vises til invitasjon av 29.06.d.å. til å avgi høringsuttalelse om ovennevnte. Fylkeskommunens råd for funksjonshemmede i Nordland vil påpeke følgende punkter når det gjelder forslaget om rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

- Rådet støtter en rettighetsfesting av ordningen.
- Rådet støtter forslaget om at bruker som innvilges BPA skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent.
- Rådet mener at en rettighetsfesting må være reell.
- Rådet mener at en økonomisk løsning slik den er etablert i Sverige bør etableres for å unngå en "uthulelse" av tjenesten.

Om rettighetsfesting

Fylkeskommunens råd for funksjonshemmede i Nordland støtter en rettighetsfesting av BPA-ordningen. Individuell rettighetsfesting er noe brukerorganisasjonene lenge har ønsket for å slippe å være avhengige av hjelpeapparatets vurderinger for å få BPA. I høringsnotatet heter det at "Den som har fått omfattende bistand etter § 4-2 a har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse". Paragrafen viser her til sosialtjenesteloven. I denne heter det at tjenestene skal omfatte "dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemning, alder eller andre årsaker".

Rettighetsfesting av BPA har vært et sentralt krav fra brukerne og fra funksjonshemmedes organisasjoner. Når de har satt krav om rettighetsfesting så sterkt på dagsorden, er en viktig grunn ønsket om sterkere likeverd i behandlingen av søknader om BPA og at brukerne i mindre grad skal utsettes for kommunal skjønnsutøvelse. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved i hvor stor grad dette problemet løses ved en rettighetslovgiving. Til tross for en individuell rettighetsfesting vil det med den foreslåtte økonomiske ordningen være store forskjeller mellom kommunene, både når det gjelder antallet personlige assistansebrukere og antallet timer de innvilges.

Om departementets forslag følges opp om at retten til å få praktisk bistand som BPA bare skal gjelde for de som har bistandsbehov utover et visst omfang, vil en sterkere rettighetsfesting også avgrenses til brukere med behov for mye assistanse. Rettighetsfestingen vil dermed kunne trygge ordningen for denne gruppen, men om ordningen vil ha konsekvenser for brukere med mindre bistandsbehov er uklart. Vel $\frac{1}{4}$ av brukerne har i dag under 15 timer per uke (Guldvik 2003). En bieffekt av rettighetsfestingen kan bli at kommunene vil legge seg på en praksis der det nærmest blir krav om at brukerne skal ha et hjelpebehov tilsvarende for eksempel 20 timer i uka for å få BPA. Med andre ord kan rettighetsgrensen i praksis utvikle seg til å bli en grense for tildeling av ordningen. For brukere med mindre assistansebehov kan dermed rettighetsfestingen innebære mindre trygghet for å få assistanse organisert som BPA. Fylkeskommunens råd for funksjonshemmede bemerker i den sammenheng at rettighetsfestingen av BPA må sees i sammenheng med Individuell Plan.

Styrket rettighetsfesting vil ut fra det foreliggende forslaget først og fremst ha betydning for brukerne med mest omfattende hjelpebehov. Retten til tjenesten trer i kraft når behovet utgjør minst 20 timer i uken. Fylkeskommunens råd for funksjonshemmede i Nordland stiller spørsmål med om dette kan sies å være en reel rettighetsfesting. Rådet minner om at personer under den foreslåtte grensen også kan ha behov for særlige ”hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemning, alder eller andre årsaker.”

Om økonomisk ordning og arbeidsgivermodell

Fylkeskommunens råd for funksjonshemmede i Nordland anser den svenske løsningen med statlig kompensasjon for brukere ut over 20 timer som en god løsning. Det er rådets erfaring at kommuner som har en trang kommuneøkonomi søker å minimere antallet timer BPA hos den enkelte bruker. Det minnes om at målet med en rettighetsfesting er ”at brukeren får et aktivt og mest mulig selvstendig og uavhengig liv” (side 4 i høringsnotatet). Den økonomiske kompensasjonsordningen som eksisterer i dag fungerer altså ikke tilstrekkelig. Det vil si at brukere med store behov – og derfor kostbare behov – kan bli offer for dårlig økonomi hos kommunene.

Så langt har BPA-ordningen utgjort en beskjedent del av kommunebudsjettet. Med den foreslåtte utvidelsen vil der forekomme en alminneliggjøring av BPA. Den foreslåtte ordningen åpner for at voksne utviklingshemmede og andre personer med kognitive svekkelser og familier med barn med funksjonshemmede skal få BPA. Utvidelsen kan føre til at antallet som vil ønske en form for personlig assistanse, raskt bli langt større enn det departementet har anslått (Askheim 2006). Et annet poeng her er at notatet ikke operer med noen øvre aldersgrense for å motta BPA. Også dette kan bidra til utvidelse av gruppen som mottar BPA.

Askheim (2006) påpeker at et sannsynlig scenario av en utvidelse av målgruppen og en sterkere rettighetsfesting, er derfor at kommunene vil bevege seg i retning av en ”tradisjonell tilpasning” når det gjelder tildeling av BPA. Målgruppen defineres vidt, men av hensyn til

kommuneøkonomien og andre hjelpetrengende grupper blir kommunene restriktive med utmålingen av antall timer og vil tilpasse seg til nivået for ordinære hjemmetjenester. Rådet mener at den foreslåtte utvidelsen vil føre til økning av antall BPA-brukere, og at en konsekvens av dette kan bli mindre antall timer på de som får ordningen.

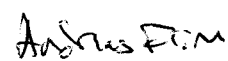
I dette argumentet griper også arbeidsgivermodellen inn. Det er et spørsmål om valg av arbeidsgivermodell også bør være en del av brukerinnflytelsen i tilknytning til ordningen. Hvis en er opptatt av å sikre største mulig grad av brukertilfredshet så vil det være riktig å rettighetsfeste dette. I så fall må det advares mot den tendensen Andersen (2004) fremhever om at noen kommuner synes å benytte standermodeller for BPA. Dette bidrar til å redusere brukerinnflytelsen over valg av arbeidsgivermodell. Når kommuner velger å operere med standardmodeller er det antakelig hensynene til effektivitet, administrative ressurser, kompetanse, kostnader og innsyn som spiller inn. For eksempel vil kompetanseoppbygging, kostnader og innsyn kunne tale for å kjøre kommunen som standardmodell.

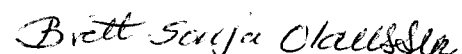
Ved siden av at en mer knipen utmåling av timer kan føre til at brukerne får mindre hjelp enn de har behov for, vil altså en viktig konsekvens kunne bli at brukerens muligheter for styring av eget tjenestetilbud svekkes. Brukerne med flest timer er mest tilfreds med BPA (Guldvik 2003). Skal BPA opprettholde sine kvaliteter i form av handlingsrom og fleksibilitet, krever det trolig at ordningen har et visst omfang. Først da vil brukeren ha rom til å kunne prioritere mellom oppgaver og aktiviteter. Hvis brukernes timetall reduseres slik at assistentene bare har tid til å gjøre oppgaver som er strengt nødvendige, som personlig stell og praktiske gjøremål i hjemmet, vil brukernes innflytelse bli kraftig redusert. Mulighetene for målsetningen om en aktiv deltakelse på ulike samfunnsarenaer og sosial integrasjon vil reduseres betydelig. Brukeren vil ikke lenger ha mulighet til å styre og utvikle sitt eget livsprosjekt – slik filosofien bak BPA har vært. Rådet frykter altså at den foreslåtte ordningen vil kunne underminere kvaliteten på tjenesten ved at timerammen skjæres ned og at brukerstyringen blir mindre.

En paradoksal konsekvens av en alminneliggjøring av BPA vil altså kunne innebære at sentrale kvaliteter ved ordningen svekkes. Flere får BPA, men de kan få en dårligere ordning, og assistentene kan få dårligere arbeidsvilkår. Hvis BPA blir alminneliggjort som en ordning mange flere vil kreve rett til, vil dette ventelig presse fram en mer nøktern utmåling av timer. Kommunene vil antakelig ikke kunne skjerme tilbudet til BPA-brukerne på samme måte som i dag. En økning i de generelle rammeoverføringene til kommune vil kunne motvirke en forringelse av tilbudet, men dette vil være avhengig av de enkelte kommunenes prioriteringer. Hvis en ønsker å skjerme tilbudet til BPA-brukerne mot å bli utsatt for kommunale økonomiske prioriteringer, vil trolig en statlig delfinansiering være nødvendig.

For å avlaste kommunene for høye kostnader for brukere med omfattende behov, er det innført en statlig ordning for finansiering av personlig assistanse i Sverige. Kommunene har det økonomiske ansvaret for assistanse mindre enn 20 timer pr. uke, mens overskytende timer dekkes av den statelige assistanseordningen. Fylkeskommunes råd for funksjonshemmede mener intensjonene bak BPA-ordningen best kan imøtegås ved at en svensk økonomisk løsning blir etablert i Norge.

Med hilsen


Andreas Flåm
Rådgiver


Britt Sonja Olaussen
sekretærslleder