

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse:
Vår referanse: 22/00137-1
Vår dato: 21.05.2022

Fellesorganisasjonen (FO)
Mariboegs gate 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
+47 919 19 916

E-post:
kontor@fo.no

Bankgiro: 9001.06.35674

Bankgiro kontingent:
9001.08.71394

Org.nr:
870 953 852 MVA

fo.no

FOs innspill til høring NOU 2021:11 Selvstyrt er velstyrt

Fellesorganisasjonen (FO) er fagforeningen for sosialarbeidere. Vi organiserer nærmere 33 000 barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere.

FO vil med dette gi innspill til høring på NOU 2021:11 Selvstyrt er velstyrt. Utvalget har gjennomgått og foreslått forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Det er positivt at et viktig premiss for utvalgets arbeid var at BPA skulle defineres som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning. Vi registrerer at innstillingen ikke er enstemmig, og at et mindretall av medlemmene stiller seg bak det som i utredningen omtales som utvalgets helhetlige forslag. Vi støtter i stor grad brukersidens dissens og deres alternative lovforslag i NOUen. Men det er flere problemstillinger og synspunkter vi ønsker å kommentere i dette høringsinnspillet. Utredningen er omfattende. Vi har derfor prioritert noen områder vi vil gi innspill til:

- Kommunalt eller statlig ansvar
- Lovmessig forankring
- Omfang og timer for ordningen
- Kompetanse
- Hva bør ordningen hete

Generelt

Hensikten med BPA er at funksjonshemmede selv skal ta styring og ansvar i eget liv, og kunne leve likestilte liv. Vi mener det må være overordnet for BPA at det blir et likestillingsverktøy funksjonshemmede selv er ansvarlig for og styrer.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, CRPD forplikter Norge, og spesielt artikkel 19 om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet er sentral for denne høringen. Vi må få en BPA-ordning som er i tråd med CRPD.

Selv om det er dissens på noen områder, er det en del utvalget er enige om. FO mener forholdene det er enighet om i utvalget må gjennomføres og ikke utsettes. Det er enighet om blant annet arenautvidelse, at flere bør kunne få BPA til flere oppgaver og at en skal kunne bruke BPA til høyere utdanning. Vi mener arbeid for å forbedre BPA ordningen må videreføres, og iverksettes raskt, selv om det konkluderes med behov for å utrede noen forhold nærmere.

En del av utvalgets mandat var å «utrede, vurdere og fremme forslag til hvordan brukerstyrt personlig assistanse kan utformes slik at ordningen fungerer etter hensikten, herunder (...) gode arbeidsforhold for assistentene» og «vurdere eventuelle arbeidsrettslige forhold knyttet til forslagene». FO mener derfor at arbeidstakersiden burde vært representert i utvalget. Gode arbeidsforhold er viktig for at ordningen skal fungere godt for alle aktører i ordningen.

FO støtter utvalgets forslag om å utvikle et felles nasjonalt program for grunnleggende opplæring av assistenter, arbeidsledere og medarbeidsledere. Kompetanse knyttet til og i de ulike rollene er viktig for at BPA ordningen skal fungere som et likestillingsverktøy som legger til rette for aktiv deltagelse og styring.

Kommunalt eller statlig ansvar

Utvalgets mandat la til grunn at BPA-ordningen fortsatt skal være et kommunalt ansvar. Men et flertall i utvalget har allikevel vurdert at det er nødvendig å overføre hele eller deler av ordningen til staten, for å løse viktige utfordringer i dagens ordning. Vi mener flertallet har gode argumenter for å overføre ordningen til staten. Samtidig er det kommunene som har, og fortsatt må ha, ansvar for alle innbyggere uavhengig av behov. Det er i dag utfordringer knyttet til forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner, noe BPA-ordningen er et eksempel på.

FO mener dette ikke er tilstrekkelig utredet og vurdert av utvalget, og at det bør utredes nærmere. Vi mener det er viktige forhold som taler for at BPA hjemles i en egen lov, ut fra et likestillings- og diskrimineringsperspektiv. Nødvendige helse- og omsorgstjenester må imidlertid ivaretas av kommunen som tidligere. For at ordningen skal fungere i praksis må hensynet til BPA i egen lov tas inn i helse- og omsorgstjenestene (og andre aktuelle lover) slik at man sikrer god samhandling og koordinering av kommunale helse- og omsorgstjenester mot BPA i egen lov. Dette er særlig viktig for å sikre at ikke barn med omfattende tjenestebehov, både helse- og omsorgstjenester og praktisk bistand og personer med kognitiv svikt, ekskluderes fra ordningen.

Lovmessig forankring

Et viktig premiss i mandatet til utvalget var at ordningen skulle defineres som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning. FO vurderer at det er ulike argumenter for om ordningen bør ut av helse- og omsorgstjenesteloven eller

fortsatt være hjemlet der. Vi har foreløpig ikke tatt stilling til det, men vurderer noen argumenter for og imot nedenfor.

Det er viktig at hjemling i helse- og omsorgstjenesteloven ikke blir et hinder for at BPA-ordningen fungerer som et likestillingsverktøy som sikrer selvstendighet, verdighet og et meningsfullt liv. Tildeling og forvaltning av ordningen må ha fokus på å dekke ulike behov for eksempel helse- og omsorgstjenester og samfunnsdeltagelse og likestilling.

Professor Jan Fridtjof Bernt har i sin utredning, vedlegg 3 til NOU'en gode argumenter for at BPA ikke bør være en del av helse- og omsorgstjenesteloven. Han sier: *«Det synes å være behov for et eget regelverk som klarere markerer denne rettigheten som en særlig tjenesteform som går utover rammen for de tradisjonelle oppgaver i denne loven; omsorg og behandling, og som gir en bedre veiledning og mer presise rettslige rammer for de kravene som skal stilles til dette tjenestetilbudet».*

Om ordningen fortsetter å være hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven vil alle bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven gjelde fullt ut, og det kan bidra til å opprettholde BPA som en helse- og omsorgstjeneste i strid med utvalgets mandat. Utvalget har funnet spørsmålet om hvor det er mest formålstjenlig å plassere den fremtidige reguleringen av ordningen utfordrende. Selv medlemmene som stiller seg bak det helhetlige forslaget (mindretall) ser at det kan være utfordrende å få ordningen til å bli det likestillingsverktøyet det er ment å være ved å la ordningen forbli hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven.

Utvalget diskuterer også om ordningen bør reguleres i helse- og omsorgstjenesteloven for de som ikke kan styre ordningen selv. FO mener en delt løsning kan føre til uønsket forskjellbehandling og praksis mellom de som kan lede egen ordening og de som må ha bistand. Vi er derfor ikke for en delt løsning når det gjelder hjemling.

FO har foreløpig ikke tatt stilling til lovhjemling. Dette bør vurderes i en nærmere utredning med oppmerksomhet rettet mot blant annet om regulering i helse- og omsorgstjenesteloven hindrer fokus på samfunnsdeltagelse og likestilling, som er formålet med ordningen? Eventuelle konsekvenser av å regulere ordningen utenfor helse- og omsorgstjenesteloven? Hva med personer som enten har helsetjenester ved siden av, eller inn i en BPA-ordning? Er det i strid med CRPD å regulere ordningen i helse- og omsorgstjenesteloven?

Hva BPA ordningen skal omfatte

Utvalget viser til store variasjoner mellom kommunene i hvilke tjenester og behov en innvilger BPA til, og at det er behov for å tydeliggjøre dette i regelverket. BPA skal være et reelt likestillingsverktøy, og ordningen må omfatte assistanse til nødvendige daglige gjøremål, oppgaver og aktiviteter. FO mener den bør gjøres uavhengig av arenaer, så BPA kan dekke personens behov i et livsløp og gi mulighet til å delta fullt ut på ulike arenaer.

Mindretallet som består av brukerrepresentanter mener ordningen må være uavhengig av alder- og timegrense og sikre at bruker har rett til å flytte og reise

med BPA. De vektlegger at det gir færre gråsoner og mindre overlapping mellom sektorer, og dermed mindre byråkrati og bedre effekt av tjenestene.

FO er enig i at det må fremgå klart hva BPA er, og hvilke kriterier som gjelder for å få ordningen. Det bør også klargjøres hvordan behov for helsetjenester dekkes, og forholdet til behov for tjenester og vedtak om bruk av tvang. I dag er BPA avgrenset til å gjelde personer med et stort behov, definert som et tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Personer med behov på mellom 25 og 32 timer per uke har likevel rett til BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at dette vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen. I forslaget erstattes stort behov med særlig behov, og med *særlig behov menes a) et behov på minst 20 timer i uken, eller b) et mindre behov som for den enkelte kan dekkes på en vesentlig bedre måte med selvstyrt personlig assistanse enn med alternative tjenester, tiltak og ordninger, samtidig som kommunen ikke kan dokumentere at det vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen å dekke behovet med selvstyrt personlig assistanse.*»

Det legges også vekt på at det ikke skal settes en nedre grense for når en kan få tjenesten som BPA, og at det er brukers behov og ønske som må regulere tjenesten. FOs standpunkt har vært, og er fortsatt, at det er brukers behov som skal legges til grunn for vurderingen, og at BPA skal benyttes dersom det vil gi bruker bedre tilrettelagte tjenester og frihet til å organisere tjenestene i tråd med brukers behov. Det er viktig at også barn som har BPA skal kunne få praktisk hjelp og bistand som BPA. Og studenter må kunne bruke BPA når det er nødvendig for at de skal kunne gjennomføre studie.

Finansiering

Uavhengig av lovhemling må det sikres tilstrekkelig midler for å finansiere BPA-ordningen. FO har ikke tatt stilling til hvordan dette kan gjøres.

Hva bør ordningen hete?

Flertallet foreslår at navn på ordningen skal endres til «Selvstyrt personlig assistanse» (SPA). De begrunner det med at begrepet bedre gjenspeiler essensen i ordningen. Brukersiden i utvalget foreslår borgerstyrt personlig assistanse (BPA) i tråd med NOU 2001:22 Fra bruker til borger. De mener at borgerbegrepet også bedre tydeliggjør arbeidsleders status og intensjonen med BPA som likestillingsverktøy. FO mener det er gode argumenter for å videreføre BPA. Vi mener det dekker både brukerstyrt og borgerstyrt, og også vil være dekkende for de som vil få best tjenester gjennom BPA, men som trenger hjelp til å styre ordningen.

Kompetanse

FO mener variasjon i praktiseringen av BPA ofte henger sammen med kompetanse hos de som behandler og avgjør vedtak. For å sikre større grad av likebehandling og organisering av BPA mener vi det er behov for økt kompetanse hos de som administrerer ordningen ute i kommune Norge. Dette gjelder alt fra informasjon om ordningen, brukerinvolvering, vurdering av behov og organisering, saksbehandling, vedtak og oppfølging.

Mvh

Sign
Mimmi Kvisvik
Forbundsleder

Sign
Anine Terland
Seniorrådgiver