

# Innst. O. nr. 22

(1999-2000)

## Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endring i lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (brukerstyrt personlig assistanse)

Ot.prp. nr. 8 (1999-2000)

Til Odelstinget.

### 1. SAMMENDRAG

#### 1.1 Innledning

Det foreslås i proposisjonen å hjemle retten til brukerstyrt personlig assistanse i lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. § 4-2 bokstav a.

Brukerstyrt personlig assistanse er en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede som har behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg større ansvar for organisering og innhold i forhold til sine behov. Tjenesten skal være en del av de samlede kommunale omsorgstjenester og knyttes til personen - ikke til boligen.

Notat med forslag om brukerstyrt personlig assistanse ble sendt på høring i mars 1999 med svarfrist april 1999. Det var 91 høringsinstanser, og ved utløpet av høringsfristen hadde det kommet inn 27 uttalelser. Det uttales at det i høringsuttalelsene generelt var stor oppslutning om den valgte løsningen.

#### 1.2 Bakgrunn og erfaringer i Norge

Det redegjøres for et forsøksprosjekt (1990-1993) i regi av Norges Handikapforbund der ulike modeller ble utprøvd. Det uttales at forsøksprosjektet viste at brukerne fikk en mer fleksibel assistanse, men det ble påpekt et stort behov for god informasjon om ordningen og opplæring i arbeidslederrollen. Det ble konkludert med ønske om en lovhjemmel og en økonomisk ansvarsfordeling mellom staten og kommunene.

Det uttales at disse konklusjonene, sammen med den brede interessen prosjektet fikk, førte til at ordningen med brukerstyrt personlige assistenter ble et av de nye satsningsområdene i Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-97. Det ble der framhevd at yngre funksjonshemmede med stort behov for hjelp hadde få muligheter til deltakelse i sam-

funnet med de tradisjonelle former for omsorgstjenester.

Regjeringen ønsket, blant annet ved hjelp av øremerkede tilskudd, å stimulere kommunene til å ta ordningen i bruk, og det har siden 1994 blitt gitt årlige stimuleringsstilskudd til kommuner som prøver ut ordningen. Tilskuddet er på 100 000 kroner pr. bruker det første året og 50 000 kroner i årene deretter. I 1999 er antallet brukere som deltar, 504, og antallet kommuner (eksklusive bydeler) er 228. Flere av disse har også satt i gang med brukerstyrt personlig assistanse for brukere som det ikke er innvilget stimuleringsstilskudd til. I tillegg er det registrert at ordningen er tatt i bruk av andre kommuner som ikke har mottatt stimuleringsstilskudd.

Departementets erfaring etter snart 6 års prøvetid er at ordningen er blitt godt mottatt, både av brukerne og av kommunene. Rapporter viser imidlertid at kommunene er avventende i forhold til videreføring av ordningen, fordi det er usikkerhet om hvordan utgiftene skal dekkes av det offentlige.

#### 1.3 Liknende ordninger i andre land

Sverige har hatt en ordning med personlig assistanse fra 1994. Ordningen er enten en tjenesteytelse eller en pengeytelse (for å kunne kjøpe tilsvarende tjenester) og er en av flere ytelser til personer som fyller vilkårene i loven om støtte og service til enkelte grupper av funksjonshemmede (LSS). Fyller man disse vilkårene, gir loven et rettskrav på ytelsene. De gruppene som omfattes, er blant andre psykisk utviklingshemmede og personer i tilsvarende situasjon (f.eks. hjerneskadete) og personer med varige funksjonshemninger som ikke beror på normal aldring. Etter en innstramming av kriteriene i 1997 må man i tillegg - for å få rett til personlig assistanse - ha behov for hjelp til grunnleggende behov. I juni 1998 var ca. 7 600 personer som kom inn under ordningen, og statens kostna-

der for 1998 var beregnet til brutto 5,2 mrd. svenske kroner.

Også Danmark har en ordning med personlige assistenter som er lovfestet i § 77 i den nye danske lov om sosial service som trådte i kraft 1. juli 1998. Den danske ordningen tar sikte på en meget begrenset personkrets, beregnet til ca. 300 da ordningen skulle settes i verk. Ordningen tar først og fremst sikte på dem som er i ferd med å etablere en selvstendig tilværelse utenfor foreldrehjem eller pleiehjem, eller som trenger bistand for å kunne opprettholde en tilværelse utenfor institusjon/foreldrehjem. Utgangspunktet er at det er behov for døgkontinuerlig hjelp. Det er særlig det store aktivitetsnivået og evnen til selv å kunne administrere ordningen (både være arbeidsleder og arbeidsgiver) som er de sentrale kriteriene i den danske ordningen.

Finland har fra 1986 hatt en ordning med personlig assistanse som er hjemlet i den finske «handicapløven», og som gjelder for personer som på grunn av sykdom eller skade under lang tid har særlige vansker med å klare de funksjoner som hører til normal livsføring. Det er en forutsetning at brukeren selv kan definere sine behov, og brukeren selv eller hans formynder er arbeidsgiver. Det er en forutsetning at man først skal utnytte de muligheter som finnes i den generelle lovgivningen. Ytelser etter flere lover kan kombineres. Det foreligger ikke tilgjengelig dokumentasjon over utgiftsutviklingen.

#### **1.4 Merknader til lovutkastet**

##### *1.4.1 Brukerstyrt personlig assistanse i sosialtjenesteloven*

I forsøksperioden har man ansett brukerstyrt personlig assistanse som en form for praktisk bistand etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Regjeringen ønsker å føre denne ordningen videre, men vil gjøre den tydeligere ved å ta brukerstyrt personlig assistanse inn i lovteksten. Dette innebærer at kommunen får en plikt til å ha et tilbud om brukerstyrt personlig assistanse, og at brukeren kan ha krav på å få tjenesten organisert på denne måten.

Det uttales at høringsinstansene i hovedsak sluttet seg til den lovmessige løsningen departementet foreslo i høringsnotatet.

##### *1.4.2 Hvem som kan få brukerstyrt personlig assistanse*

Muligheten til å få brukerstyrt personlig assistanse skal ikke være begrenset til bestemte funksjonshemminger, diagnoser eller liknende så lenge funksjonshemmingen ikke er til hinder for å utøve nødvendig brukerstyring. Det foreslås ikke satt noen nedre grense for bistandsbehovet, men det forutsettes at bistandsbehovet er så omfattende eller av en slik art at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom bruker-

styrt personlig assistanse enn gjennom mer tradisjonelle omsorgstjenester.

Brukeren må kunne definere sine egne behov, lære opp og veilede assistenten i hvordan hjelpen bør gis, sette opp og følge opp arbeidsplaner og ivareta andre forhold direkte knyttet til tjenesteutøvelsen. Kravene til arbeidslederfunksjonen innebærer at brukeren bør være myndig (over 18 år).

Departementet er kjent med at en del utviklingshemmede og andre har fått bistand til å utføre arbeidslederrollen av hjelpeverge eller andre. Det vil bli evaluert hvordan dette virker i praksis. Norges forskningsråd har fått tildelt midler til et prosjekt som skal se nærmere på bruk av ordningen med brukerstyrt personlig assistent for mennesker med utviklingshemming.

#### **1.5 Hvilke bistandsformer ordningen omfatter**

Departementet understreker at det er oppgaver som kan utføres med hjemmel i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a, som kan inngå ved tildeling av brukerstyrt personlig assistanse. Tjenester som krever medisinsk faglig kompetanse og som derfor bare kan hjemles i kommunehelsetjenesteloven, skal normalt ikke inngå i tildelingen av brukerstyrt personlig assistanse. Støttekontakt kan gis i tillegg til brukerstyrt personlig assistanse, men det uttales at det ofte vil være naturlig at de funksjonene støttekontakten skal dekke, heller tas med ved utmåling av timer til brukerstyrt personlig assistanse. Det uttales at det normalt vil være lite aktuelt med brukerstyrt personlig assistanse i tillegg til tilbud med heldøgns opphold i institusjon, men at det kan gjøres unntak for brukere som er i ferd med å flytte ut av institusjonen, der det kan være hensiktsmessig med en gradvis endring i bolig- og tjenestetilbudet.

Det uttales at pårørende og andre nærstående som yter omsorg, ikke bør ansettes som personlige assistenter. Der brukeren selv står for utvelgelsen, skal kommunen ha adgang til å stille som vilkår at disse ikke ansettes.

##### *1.5.1 Arbeidsrettslige sider*

Kommunene skal selv kunne velge om assistenten skal ansettes i kommunen eller om de praktiske sidene skal overlates til brukeren selv eller til andelslag opprettet av brukerne. Det uttales at kommunen ikke skal kunne avslå en søknad med den begrunnelsen at brukeren ikke kan være arbeidsgiver, men at det er muligheten til å være arbeidsleder som skal være avgjørende. Dersom vedkommende ikke er i stand til å være arbeidsgiver, skal kommunen selv ta denne rollen. Sosial- og helsedepartementet vil i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet vurdere behovet for rundskriv om de arbeidsrettslige sidene.

Det framholdes at dersom kommunen har arbeidsgiveransvaret, bør brukeren selv delta i ansettelsen og

i det minste godkjenne den som skal tilsettes. Ansvaret for å skaffe vikarer ved sykdom og lignende skal påligge kommunen som arbeidsgiver, men det vil ofte være naturlig at de praktiske sidene ved dette tas hånd om av brukeren.

### 1.5.2 Andre forhold

I forhold til assistentene forutsettes det at kommunene tar ansvaret for basisopplæring som etiske problemstillinger, taushetsplikt o.l. Dette gjelder uansett valg av organisasjonsform. Brukerne må forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen.

Vederlag for brukerstyrt personlig assistanse følger de vanlige reglene i forskrift om vederlag for sosiale tjenester, hjemmesykepleie og for opphold i institusjon m.v.

## 1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Brukerstyrt personlig assistanse skal være å forstå som en del av «praktisk bistand» som kommunen plikter å yte etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Det uttales at lovendringen vil innebære en utvidet plikt for kommunene da de i gitte tilfeller vil måtte organisere tjenestene som brukerstyrt personlig assistanse. Det framholdes at lovendringen ikke berører tjenestemengden.

Det uttales at det er vanskelig å anslå hvilket omfang ordningen vil få i Norge, men det uttales at lovendringen ikke er ment å få noen vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene. Det framholdes at dersom det etter lovendringen finner sted en økning av tjenestemengden, er det kommunene selv, eventuelt fylkesmannen, som vedtar dette, og at en slik eventuell økning av kommunens utgifter følger av det alminnelige regelverket og foranlediger ikke særlige statlige tiltak.

De merutgifter departementet mener kommunene bør kompenseres for, er i hovedsak administrative utgifter for å etablere ordningen, gi opplæring i arbeidslederfunksjonen til brukerne og følge opp assistenter og brukere. Det forventes at de administrative kostnadene for opprettelse av nye ordninger med brukerstyrt personlig assistanse etter hvert reduseres ved at kommunene får utviklet rutiner for å håndtere denne organisasjonsformen.

Departementet har i statsbudsjettet for 2000 foreslått en økning på 10 mill. kroner i den øremerkede bevilgningen til stimuleringstilskudd, slik at det til sammen vil bli benyttet 45 mill. kroner til stimuleringstilskudd i 2000. Ordningen med øremerket stimuleringstilskudd forutsettes å bli videreført i 3 år for å bidra til at kommunene bygger ut ordningen. Deretter vil midlene bli lagt inn i inntektssystemet. Fordi det er vanskelig å anslå den faktiske utvikling av praktiseringen i kommunene, vil departementet etablere et opplegg for å følge utviklingen i de 3 årene. Erfarin-

gene vil bli trukket inn i drøftingene om kommunerammen i inntektssystemet.

Fylkesmannen vil være klageinstans ved tildeling av brukerstyrt personlig assistanse, på samme måte som for sosiale tjenester for øvrig. Departementet legger til grunn at lovendringen ikke vil medføre vesentlige merkostnader for fylkesmennene.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arnesen, Gravdahl, Hildeng, Kristoffersen, Skogholt og Øyangen, medlemmene fra Fremskrittspartiet, lederen Alvheim og Nesvik, medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Næss og Woie Duesund, medlemmene fra Høyre, Høegh og Sjøli, medlemmet fra Senterpartiet, Gløtvold, og medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, Ballo, vil vise til at brukerstyrt personlig assistanse har vært utprøvet både i et forsøksprosjekt i regi av Norges Handikapforbund og fra 1994 som et satsningsområde i Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede. Komiteen har merket seg at det i 1999 er 504 brukere i 228 kommuner.

Komiteen mener brukerstyrt personlig assistanse er en meget bra alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede både i og utenfor hjemmet. Den gir brukeren større fleksibilitet i valg av tjenester og gir også brukeren færre hjelpere å forholde seg til. Komiteen vil peke på at ordningen med brukerstyrt personlig assistanse ikke er begrenset til mennesker med bestemte funksjonshemninger. Komiteen vil peke på at brukeren gjennom sin rolle som arbeidsleder kan organisere hjelpen slik brukeren selv ser behov for.

Komiteen vil understreke at det er viktig at tjenestene tilpasses den enkeltes behov ved at brukeren selv definerer sine behov. Komiteen vil understreke at brukerstyrt personlig assistanse er en forsterkning av sosialtjenesteloven § 8-4 om å legge stor vekt på brukerens synspunkter.

Komiteen vil vise til at man i forsøksperioden har ansett brukerstyrt personlig assistanse som en form for praktisk bistand etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a. Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag om å gjøre dette tydeligere ved å ta brukerstyrt personlig assistanse inn i lovteksten. Komiteen vil peke på at dette innebærer at kommunene får en plikt til å ha et tilbud om brukerstyrt personlig assistanse.

Komiteen anser det som mest aktuelt å benytte brukerstyrt personlig assistanse der det er et omfattende bistandsbehov, eller der arten av bistand gjør det mest hensiktsmessig å benytte dette framfor mer tradisjonelle omsorgstjenester. Komiteen har merket seg at tjenester som krever medisinsk faglig kompe-

tanse, normalt ikke skal inngå i tildelingen av brukerstyrt personlig assistanse. Komiteen vil vise til at brukerstyrt personlig assistanse ikke skal benyttes i tillegg til heldøgns opphold i institusjon. Komiteen slutter seg til at det kan gjøres unntak for brukere som er i ferd med å flytte ut av institusjonen, slik at brukeren gradvis kan endre tjenestetilbud tilpasset institusjon til tjenestetilbud tilpasset hjemmeboende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet, vil peke på at for at ordningen skal kunne fungere, må brukeren selv kunne definere sine behov, lære opp assistenten i hvordan hjelpen bør gis, følge opp arbeidsplaner og være arbeidsleder. Flertallet mener at ut fra arbeidslederfunksjonen bør brukeren som hovedregel være 18 år.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at unge mennesker også under 18 år har et behov for selvstendighet i forhold til foreldre i forskjellige situasjoner. Dette flertallet er klar over at en slik selvstendighet neppe er mulig dersom ikke foreldrenes bistand kan erstattes av en personlig assistent.

Komiteen har merket seg de positive erfaringer som en del unge, også under 18 år, har hatt ved avtaler om brukerstyrt personlig assistanse. Komiteen ber Regjeringen vurdere om man unntaksvis kan gi avtale om brukerstyrt personlig assistanse til yngre brukere dersom dette er det beste for brukeren og dennes foreldre.

Komiteen vil peke på at ut fra erfaringer i forsøksperioden skal nærstående personer eller hjelpeverge ikke utelukkes fra å bistå i arbeidslederfunksjonen.

Komiteen ser det som viktig å sikre ryddige arbeidsforhold for assistentene. Komiteen har merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet i sin høringsuttalelse anbefaler at departementet gir nærmere retningslinjer for den arbeidsrettslige organiseringen av tjenesten. Komiteen slutter seg til at det er behov for nærmere retningslinjer.

Komiteen vil peke på at ved ansettelse i kommunen kan de assistentene som ikke har 1/1 stilling, ha andre arbeidsoppgaver i kommunen.

Komiteen ser det som viktig at brukeren selv deltar i ansettelsen og godkjenner den som skal tilsettes. Komiteen vil understreke at det er meget viktig at brukeren får en god opplæring i arbeidslederrollen. Komiteen har merket seg at erfaringene fra forsøksperioden viser at dette er et kritisk punkt. Komiteen ser det også som viktig at assistentene får en god basisopplæring. Komiteen vil understreke at

det er viktig at kommunen følger opp både brukeren og assistenten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, slutter seg til at pårørende og andre nærstående som yter omsorg, ikke bør anses som personlige assistenter. Flertallet vil peke på at disse vil kunne søke om omsorgslønn fra kommunen.

Komiteen vil vise til at i forsøksperioden er gitt et stimuleringsstipend til kommunen på 100 000 kroner det første året og 50 000 kroner i årene etter. Komiteen har merket seg at flere av høringsinstansene peker på de økonomiske konsekvensene som en lovfesting vil føre til for kommunene. Komiteen har merket seg at Regjeringen peker på at lovendringen ikke er ment å få noen vesentlig økonomiske konsekvenser for kommunene. Komiteen vil imidlertid peke på at det i prøveperioden har skjedd en økning i tjenestemengden for de som har hatt brukerstyrt personlig assistanse. Komiteen vil understreke at det fortsatt er kommunene som skal bestemme hvor mye hjelp brukeren skal få.

Komiteen har merket seg at ordningen med øremerket stimuleringsstipend vil bli forlenget i 3 år for deretter å bli lagt inn i inntektssystemet. Komiteen ser det som positivt at erfaringene fra denne perioden vil bli tatt med i drøftingene om kommunerammen i inntektssystemet.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet støtter forslaget fra Regjeringen om at brukerstyrt personlig assistanse tas inn i lovs form. Disse medlemmer er imidlertid av den oppfatning at brukerstyrt personlig assistanse burde vært tatt inn i lovs form som en rettighet finansiert av staten. Disse medlemmer frykter at det forslaget til endring i sosialtjenesteloven som det legges opp til, ikke sikrer i tilstrekkelig grad den enkeltes behov for denne tjenesten. Disse medlemmer vil derfor be Regjeringen vurdere å lovfeste retten til brukerstyrt personlig assistanse, med statlig finansiering.

Disse medlemmer er av den oppfatning at de kriterier som legges til grunn i proposisjonen for å kunne få ta del i denne ordningen, er for strenge. Disse medlemmer er enig med de organisasjonene som har påpekt at også andre enn brukeren selv må kunne være arbeidsleder. Slik disse medlemmer ser det, er det intet til hinder for at foreldre eller hjelpeverge skal kunne fungere som arbeidsleder. Disse medlemmer er også av den oppfatning at det på bakgrunn av det foranstående ikke skulle være noen grunn til å avgrense denne ordningen til bare å gjelde personer over 18 år.

Disse medlemmer vil påpeke at i de tilfeller der det er kommunen som har arbeidsgiveransvaret, så må det legges avgjørende vekt på brukerens behov og ønsker i forbindelse med hvem som skal utføre tjenesten. Disse medlemmer er ikke enig med Regjeringen i at pårørende og andre nærstående som yter omsorg, ikke skal kunne ansettes som personlige assistenter, men at disse i stedet bør få eventuell kompensasjon ved tildeling av omsorgslønn etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav e eller avlastning etter § 4-2 bokstav b. Disse medlemmer mener at hvem som skal kunne ansettes som personlige assistenter, må bli en sak som brukeren selv avgjør, uavhengig av om den som blir ansatt har andre muligheter for kompensasjon eller ikke.

Disse medlemmer er av den oppfatning at så lenge denne ordningen er et kommunalt ansvar, så må stimuleringsstøtten være øremerket. Disse medlemmer frykter at dersom en etter 3 år, slik Regjeringen legger opp til, legger stimuleringsstøtten inn i inntektssystemet, så vil denne ordningen kunne nedprioriteres.

Disse medlemmer vil imidlertid støtte Regjeringens forslag til lovendring fordi det er en forbedring i forhold til dagens situasjon.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser for øvrig til proposisjonen og det som står foran, og råder Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endring i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (brukerstyrt personlig assistanse)

#### I

I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. gjøres følgende endring:

§ 4-2 bokstav a skal lyde:

- a) praktisk bistand og opplæring, *herunder brukerstyrt personlig assistanse*, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,

#### II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen fastsetter.

Oslo, i sosialkomiteen, den 2. desember 1999

**John I. Alvheim**

leder

**Åse Gunhild Woie Duesund**

ordfører

**Are Næss**

sekretær