



Innst. 294 L

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra helse- og omsorgskomiteen

Prop. 86 L (2013–2014)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)

Til Stortinget

Sammendrag

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en alternativ måte å organisere tjenester og personlig bistand på for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg ansvar for organisering og innhold ut fra egne behov. Innen de timerammer som kommunens vedtak om personlig assistanse angir, kan brukeren styre hva assistentene skal gjøre, og til hvilke tider assistansen skal gis. Arbeidslederrollen gir brukeren innflytelse over egen livssituasjon. Målet er å bidra til at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonsnedsettelsen.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i pasient- og brukerrettighetsloven som innebærer en rett til å få enkelte tjenester organisert som BPA. Rettigheten skal gjelde for personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven.

Tjenester som omfattes av rettigheten, er praktisk bistand og opplæring, støttekontakt og avlastning for foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Dette er tjenester som kommunen skal tilby etter helse- og omsorgstjenesteloven. Rettigheten omfatter i utgangspunktet ikke tjenester som krever mer enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester. Fra denne avgrensningen er det

foreslått et unntak ved at brukere med kontinuerlig behov for nattjenester eller flere tjenesteytere til stede omfattes av rettigheten.

Stort behov er definert som et tjenestebehov på minst 25 til 32 timer per uke. Det er stilt krav til en viss stabilitet i behovet for tjenester for å ha rett til brukerstyrt personlig assistanse ved at langvarig behov er definert som behov ut over 2 år. Også personer som trenger bistand til å utøve brukerstyringen, som personer med nedsatt kognitiv funksjonsevne og (foreldre til) barn, er omfattet av rettigheten.

Det er ikke foreslått endringer i kommunenes plikt til å ha tilbud om brukerstyrt personlig assistanse i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Kommunene vil derfor fortsatt ha plikt til vurdere om det er hensiktsmessig å tilby BPA også til brukere som ikke fyller vilkårene i den foreslåtte rettighetsbestemmelsen.

Det redegjøres for høring om brukerstyrt personlig assistanse i 2007 og om anmodningsvedtak fra Stortinget fra juni 2011, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

Høringsnotat om rett til brukerstyrt personlig assistanse ble sendt på høring i mars 2013 med høringsfrist i august 2013. 103 høringsinstanser har hatt kommentarer til høringsnotatet.

Da BPA ble lovfestet som en pliktbestemmelse for kommunene i 2000, omfattet ordningen 680 personer. Antall personer med BPA har økt jevnt gjennom 2000-tallet, og ved utgangen av 2012 var det 2 892 personer med BPA. I 2005 var 7 prosent av BPA-brukerne over 67 år, og i 2011 var denne andelen steget til vel 9 prosent. BPA har i stor grad vært gitt til personer med omfattende fysisk funksjonsnedsettelse som samtidig har ressurser til å styre innholdet i tjenesten ut fra egne behov. Om lag 7 prosent av dem med BPA har omfattende behov for hjelp på grunn av kognitiv svikt.

Det redegjøres nærmere for ordningen og for erfaringer som er gjort i Norge.

Det redegjøres videre for gjeldende rett og for rettslig regulering og erfaringer fra Sverige, Danmark og Finland.

Forslaget til rettighet er knyttet til en individuell vurdering av behov for bistand, slik som ved andre tjenester, og at tjenesteomfanget er det samme som kommunen ville gitt om kommunen selv skulle organisert tjenesten.

Det skal fortsatt være kommunen som på grunnlag av en helse- og sosialfaglig vurdering avgjør om og i hvilket omfang bruker har rett til helse- og omsorgstjenester etter pasient- og brukerrettighetsloven. Det er også, som etter dagens regelverk, kommunen som på bakgrunn av en faglig vurdering av brukerens behov avgjør hvilke tjenester som skal tilbys. I vurderingen skal det legges stor vekt på hva brukeren mener. Kommunen vil fortsatt ha ansvaret for at tjenestetilbudet er tilstrekkelig og forsvarlig.

Bruker vil, dersom lovforslagets øvrige vilkår er oppfylt, ha rett på BPA dersom kommunen vurderer behovet for personlig assistanse og avlastning for barn til minst 32 timer per uke. Brukere med et tjenestebehov på minst 25 timer per uke (men mindre enn 32 timer per uke) vil også ha rett på BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering av tjenester vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

Personer over 67 år vil ikke ha rett til brukerstyrt personlig assistanse etter lovforslaget, men enkeltpersoner over 67 år vil kunne ha en rett til BPA overfor kommunen dersom dette er besluttet i et enkeltvedtak (eks. vedtak om BPA treffes når brukeren er 66 år med varighet 2 år). Overfor brukere som faller utenfor rettighetsbestemmelsen, herunder brukere over 67 år, skal kommunen fortsatt ha plikt til å vurdere om tjenester bør organiseres som BPA etter pliktbestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Departementet legger til grunn at brukerstyrt personlig assistanse ofte vil være en hensiktsmessig måte å organisere tjenester på også til personer over 67 år.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at rett til brukerstyrt personlig assistanse også bør omfatte personer med kognitive funksjonsnedsettelse og foreldre til barn med store funksjonsnedsettelse.

Ifølge forslaget skal tjenestene praktisk bistand og opplæring, under felles betegnelse personlig assistanse, inngå i rettigheten til å få tjenestene organisert som brukerstyrt personlig assistanse.

Tjenestene støttekontakt og avlastning inngår ikke i dagens pliktbestemmelse om brukerstyrt personlig assistanse. Etter forslaget skal timer tildelt til støttekontakt og til avlastning for personer med foreldransvar for hjemmeboende barn med nedsatt

funksjonsevne inngå i det timetallet som danner grunnlaget for rett til brukerstyrt personlig assistanse. Helsetjenester inngår ikke i de tjenestene som omfattes av dagens bestemmelse om kommunens plikt til å ha et tilbud om BPA, og det er presisert i forslaget til lovtekst at helsetjenester i avlastningstiltak ikke omfattes av rettigheten. Departementet understreker imidlertid at det kan ha gode grunner for seg at kommunene, som i dag, legger enkle helsetjenester inn i BPA-ordningen dersom kommunen vurderer det som forsvarlig og hensiktsmessig. Det uttales at det kan være en god rettesnor at det folk til vanlig gjør selv, bør også en assistent kunne gjøre.

Et øvre anslag for antall personer som blir omfattet av rettigheten, er ca. 14 500 personer. Det uttales at antallet personer som vil ønske å benytte seg av en slik rettighet, trolig er betydelig lavere.

De samlede merkostnadene av forslaget anslås til 300 mill. kroner i 2015, økende til 500 mill. kroner i 2016.

Etter at lovendringen er vedtatt vil Helse- og omsorgsdepartementet sørge for at det blir utarbeidet et nytt rundskriv der BPA-ordningen blir utdypet.

Departementet vil sørge for en følgeevaluering av rettighetsforslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ruth Mari Grung, Tove Karoline Knutsen, Torgeir Micaelsen, Audun Otterstad og Freddy de Ruiten, fra Høyre, Kristin Ørmen Johnsen, Elisabeth Røbekk Nørve, Sveinung Stensland og Tone Wilhelmsen Trøen, fra Fremskrittspartiet, lederen Kari Kjønaas Kjos, Harald T. Nesvik og Morten Wold, fra Kristelig Folkeparti, Olaug V. Bollestad, fra Senterpartiet, Kjersti Toppe, fra Venstre, Ketil Kjenseth, og fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, viser til regjeringens forslag til endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse) Prop. 86 L (2013–2014). Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) skal bidra til å legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand skal nå målene i sitt liv. Regjeringen foreslår derfor å rettighetsfeste brukerstyrt personlig assistanse for å bedre hverdagen for mennesker med stort behov for assistanse og for deres pårørende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringen har valgt å ta utgangspunkt i modellen som har vært

på høring, for å få forslaget fremmet for Stortinget slik at det kan påbegynne behandlingen av forslaget i løpet av vårsesjonen 2014. Flertallet er derfor glad for at det gjøres klart i proposisjonen at høringsforslaget ikke imøtekommer regjeringens ambisjoner i tilstrekkelig grad og at man derfor har imøtekommet flertallet av høringsinstansene og utvidet rettigheten til også å omfatte støttekontakt og avlastning for foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Flertallet er også glad for at regjeringen senere vil vurdere om rettigheten bør utvides ytterligere.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at dette må ses i sammenheng med den følgeevalueringen Helse- og omsorgsdepartementet skal sørge for, der det blant annet skal ses på i hvilken utstrekning forslaget imøtekommer brukernes behov. Disse medlemmer forventer at brukerorganisasjonene får spilt inn sine syn og perspektiver i forbindelse med evalueringsarbeidet.

Disse medlemmer viser til at Stortinget allerede i 2004 ba regjeringen om å fremme lovforslag om rett til brukerstyrt personlig assistent. Regjeringen Bondevik II fulgte opp dette i 2005 i statsbudsjettet for 2006. Regjeringen Stoltenberg II fulgte ikke opp arbeidet med rettighetsfestingen av BPA. Det ble starten på en lang kamp for de funksjonshemmede, en kamp også disse partier har støttet. Derfor har disse partiene gjentatte ganger fremmet forslag om dette i Stortinget. Disse medlemmer viser blant annet til følgende merknad i Innst. 424 L (2010–2011):

«Disse medlemmer konstaterer at Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet igjen velger å utsette rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse. Rettighetsfestingen av BPA har nå blitt trenert av regjeringen Stoltenberg II ved alle anledninger. Utsettelsen begrunnes nå i en rapport fra Helse- og omsorgsdepartementet om kostnadsberegninger for kommunene.»

Disse medlemmer viser videre til følgende merknader i Innst. 477 S (2012–2013):

«Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti i Innst. 424 L (2010–2011) foreslo at brukere med store behov skal ha rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Regjeringen har sendt på høring forslag om rett til BPA. Disse medlemmer mener regjeringens oppfølging av saken har tatt svært lang tid. Det er i høringsnotatet gjort en rekke avgrensninger i ordningen som innebærer en fragmentering av tjenestene til funksjonshemmede og flere personer å forholde seg til. Det er også begrensning av ordningen som innebærer at mulighet for deltakelse og uavhengighet blir svek-

ket fordi BPA ikke kan benyttes utenfor egen kommune.»

Som tilsvarende svarte Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er glad for at det er lagt frem et forslag om rettighetsfesting av BPA, og viser til at det i høringsnotatet om rett til BPA ikke er foretatt noen endringer i ordningen. Dagens bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8 som pålegger kommunene å kunne tilby praktisk bistand og opplæring som BPA, foreslås videreført uendret. Det nye i forslaget er at enkelte brukere etter nærmere bestemmelser får en juridisk rett til å kunne kreve tjenesten organisert som BPA.»

Disse medlemmer mener det ikke finnes noen tvil om hvem som har vært pådriver både for en rettighetsfesting og for en utvidelse av ordningen, men vil likevel uttrykke glede over at Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ikke lenger synes å mene at egne tidligere standpunkt har vært gode.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det har vært gjort et betydelig arbeid de siste årene med å utarbeide en ordning med rettighetsfestet BPA. De rød-grønne partiene intensiverte dette arbeidet etter valget i 2005, og to år etter bekreftet et flertall i Stortinget at man ønsket å rettighetsfeste BPA, med fritt valg av arbeidsgivermodell. I forbindelse med høringen for lovforslaget samme høst gikk 70 prosent av høringssvarene inn for rettighetsfesting.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Arbeiderpartiets landsmøte i 2011 vedtok at det skal etableres en rett til BPA for brukere med stort hjelpebehov, og at kostnadene skulle utredes og drøftes med KS, brukerorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene. Disse medlemmer viser til at dette arbeidet lå til grunn for et forslag til rettighetsfesting lagt fram av Helse- og omsorgsdepartementet våren 2013.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil peke på at alle partier ved høve har erkjent at spørsmålet om rettighetsfesting av BPA reiser mange problemstillinger, både når det gjelder omfang, avgrensning og kostnader. Dette har til tider gitt seg ulike uttrykk. Ved behandling av Meld. St. 40 (2002–2003) «Nedbygging av funksjonshemmende barrierer» var Høyre og Kristelig Folkeparti særdeles skeptiske til rettighetsfesting av BPA og formulerte følgende:

«Komiteen sine medlemmer frå Høyre og Kristelig folkeparti meiner at å lovfeste rett til BPA reiser både prinsipielle og praktiske problem.»

Her framholder man at ordningen vil gi store vridningseffekter, og at den bryter med dagens prinsipp om at det er kommunen som skal velge hjelpeform.

Disse medlemmer vil også peke på at Fremskrittspartiet i forbindelse med behandling av Meld. St. 25 (2005–2006) «Mestring, muligheter og mening» gikk imot at det skulle være en øvre aldersgrense for ordningen, mens nåværende borgerlige regjering – Fremskrittspartiet inkludert – nå mener at brukere over 67 år ikke skal ha rett til BPA.

Disse medlemmer finner det med andre ord betimelig å minne om at alle partier i perioder har søkt – og tidvis famlet etter – å finne riktig innretning på ordningen med BPA. Derfor er det etter disse medlemmers syn viktig at alle parter nå utviser en viss ydmykhet og samler kreftene for å få til en så god BPA-ordning som mulig, til beste for brukerne. Disse medlemmer ønsker derfor å forbedre enkeltheter ved den foreliggende proposisjon for å oppnå dette, slik det framkommer i de framsatte mindretallsforslag.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at flere høringsinstanser i sine uttalelser har vært opptatt av at rettighetsfestingen av brukerstyrt personlig assistanse må evalueres. Flertallet er spesielt opptatt av i hvilken utstrekning forslaget imøteser brukerens behov, og er derfor glad for at det vil gjennomføres en følgeevaluering. Videre er det viktig at denne følgeevalueringen også tar opp i seg annet generelt arbeid som foregår på området, blant annet nytt rundskriv, opplæringsmaterieil og opplæringsstilbud.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, mener det er u hensiktsmessig å tidfeste når eventuelle endringer av lovverket skal komme, og på hvilke områder, før en slik evaluering foreligger. Hensikten med en følgeevaluering er nettopp å fange opp eventuelle svakheter eller utilsiktede utslag ved den foreslåtte loven.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at BPA-ordningen gjør at mennesker kan få en mer meningsfull og aktiv hverdag. Disse medlemmer viser til at BPA skal bidra til at personer med omfattende funksjonsnedsettelse

skal kunne få et mer aktivt og mest mulig uavhengig liv tross funksjonsnedsettelsen.

Disse medlemmer peker på at ordningen med brukerstyrt personlig assistanse er sentral for å fremme selvstendighet og uavhengighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Personer som har nedsatt funksjonsevne, må som alle andre få muligheten til å leve slik de selv ønsker. Livskvalitet og mestring av hverdagen må være hensikten med tjenesten. For å oppnå dette er det behov for en rekke tiltak, både helsetjenester, tilrettelegging i hjemmet og assistanse. Disse medlemmer understreker at behovene er mangfoldige, slik alle familier og barn er forskjellige. Disse medlemmer er derfor glad for at brukerstyrt personlig assistanse nå blir en individuell rettighet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet ønsker et samfunn der alle kan delta. De fleste ønsker å være aktive i samfunnet, ta utdanning og arbeide, og de har forventninger om å leve selvstendige liv. Disse medlemmer mener at for mange kan en assistent som brukeren selv har ansvar for og styring med, bidra til nettopp dette. BPA gir mange med nedsatt funksjonsevne muligheten til å leve et selvstendig og aktivt liv. Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg et ansvar for å organisere den personlige assistansen ut fra egne behov. Innenfor gitte rammer kan brukeren styre hva assistenten skal gjøre, og til hvilke tider assistansen skal gis. BPA fungerer slik at brukeren selv, eventuelt med noe assistanse, organiserer og leder arbeidet til sine assistenter. Disse medlemmer viser til at målet med BPA-ordningen er at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv, og påpeker at kommunene har en tydelig plikt til å ha tilbud om brukerstyrt personlig assistanse.

Disse medlemmer støtter forslaget slik regjeringen har lagt det fram, og registrerer at regjeringen senere vil vurdere om rettigheten bør utvides ytterligere. Disse medlemmer har imidlertid større ambisjoner i arbeidet for å sikre alle like muligheter til deltakelse og et godt liv.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en forpliktende opptrappingsplan våren 2015 som inneholder konkrete forbedringer av BPA-ordningen ut over regjeringens forslag, herunder en vurdering av lavere timegrenser, hensikten med en øvre aldersgrense på 67 år og inkludering av natt- og punktjenester.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke at det særegne med BPA-ordningen er

at arbeidslederrollen gir brukeren innflytelse over egen livssituasjon, slik at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonsnedsettelsen. Brukerstyring er altså helt grunnleggende i denne måten å organisere tjenestene på.

Dette medlem er gjort kjent med at det i flere kommuner er ordninger der denne brukerstyringen uthules, ved at det opprettes egne stillinger med titler som «BPA – koordinator». Dette medlem støtter ikke en slik forståelse av ordningen.

Dette medlem mener at rettighet til BPA som regel skal gis til brukere som selv kan ivareta rollen som arbeidsleder; unntaket er barn under 18 år, der foreldre/foresatte ønsker og kan ivareta arbeidslederrollen på vegne av barnet.

Dette medlem støtter at rettigheten ikke skal omfatte tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, og mener det ikke skal være unntak for dette.

Dette medlem slutter seg til at rettighet til BPA begrenses til personer som har et «stort behov» for personlig assistanse. Dette medlem mener at en absolutt timegrense for å regulere dette er lite egnet til å treffe de brukerne som har størst behov for en slik organisering av tjenestene. Det vil da være en fare for uheldige tilpasninger som blir styrende for vurderinger av hjelpebehov. Dette medlem støtter at en rettighet til BPA bør baseres på en individuell vurdering av brukernes behov og ønsker og kommunens faglige vurdering, jf. Helsedirektoratets anbefalte løsning. Dette medlem viser også til at flere kommuner i sine høringsuttalelser påpeker at de ønsker veiledere fremfor et fastsatt timeantall.

Dette medlem viser til at et stort flertall av høringsinstansene ikke støtter forslaget om å utelukke brukere over 67 år fra en rettighet. Dette medlem viser spesielt til Helsedirektoratets høringsuttalelse der det frarådes en ordning der en setter en absolutt øvre aldersgrense for å få rett til BPA. Helsedirektoratet kan ikke se at det er grunn til å tro at BPA blir dyrere dersom en person som allerede har BPA, fortsetter å ha det også etter nådd aldersgrense, og mener at BPA også kan føre til at man bor lengre hjemme. Dette medlem mener derfor at en rettighet til BPA må gi de som oppfylte vilkårene før oppnådd aldersgrense, rett til å videreføre ordningen.

Dette medlem forutsetter at innføring av rettighet til BPA ikke skal rokke ved dagens ordning, slik at også de som faller utenfor rettigheten, likevel kan få BPA dersom kommunen vurderer dette som hensiktsmessig. Dette medlem vil presisere at utviklingen i tildelt BPA, spesielt for dem som ikke inkluderes i rettighetsbegrepet, må være en sentral del av følgevalueringen.

Dette medlem vil understreke behovet for kontroll og tilsyn med ordningen for å sikre forsvarlige ordninger for både brukere og assistenter. Dette medlem vil presisere behovet for ryddige kontraktsforhold mellom kommunene og eventuelle private leverandører. Dette medlem mener det må stilles krav til bruk av Norsk Standard ved anskaffelse av BPA (NS 8435), og at det settes krav om tariffavtaler. Det må settes tydelige krav til opplæring av arbeidslederen i forskrift.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til følgende endringer i pasient- og brukerrettighetslovens bestemmelser om rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA):

- at rettighet til BPA som regel skal gis til brukere som selv kan ivareta rollen som arbeidsleder med unntak av barn under 18 år der foreldre/foresatte ønsker og kan ivareta arbeidslederrollen på vegne av barnet
- at rettighet til BPA ikke omfatter tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, og at det ikke skal gjøres unntak fra dette
- at rettighet til BPA begrenses til personer som har «stort behov» for personlig assistanse etter en individuell vurdering av brukerens hjelpebehov, fremfor et fastsatt timetall
- at rettighet til BPA må gi dem som oppfylte vilkårene før oppnådd aldersgrense, rett til at ordningen videreføres om vilkårene ellers er til stede.
- at det stilles krav til Norsk Standard ved anskaffelse av BPA (NS 8435), og at det settes krav om tariffavtaler
- at det settes tydelige krav til opplæring av arbeidslederen i forskrift.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Prop. 86 L (2013–2014):

«Forslaget imøtekommer imidlertid ikke Regjeringens ambisjoner i tilstrekkelig grad. Regjeringen vil derfor som en start imøtekomme flertallet av høringsinstansene, og utvide den foreslåtte rettigheten til også å omfatte støttekontakt og avlastning for foreldre med hjemmeboende barn med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil senere vurdere om rettigheten bør utvides ytterligere»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti etterlyser at regjeringen forklarer hvilke utvidelser som vil bli vurdert «senere», og hvilket tidsperspektiv som ligger i begrepet «senere». Uten en videre kon-

kretisering er det lett å anta at dette kun er en utsettelse av ubestemte spørsmål på ubestemt tid.

Disse medlemmer oppfordrer derfor regjeringen om å klargjøre hvilke utvidelser som skal til vurdering, og komme med en konkret tidfesting av disse. Disse medlemmer viser til at spørsmålet om rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse nå har vært utredet over svært lang tid; det skulle være mulig å konkludere, hvis utvidelser faktisk er aktuelt.

På denne bakgrunn fremmer komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en forpliktende tidsplan for utvidelse av brukerstyrt personlig assistanse, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2015.»

Dette medlem mener at avlastning også for voksne bør inkluderes i rettighetsfestingen, og foreslår at dette inkluderes i Stortingets vedtak.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at spørsmålsstillingen rundt barn under eller over 18 år kommer opp som en følge av at Høyre-Fremskrittsparti-regjeringen sørger for å utvide retten til BPA til også å omfatte avlastning for foreldre med barn under 18 år. Disse medlemmer viser til at foreldreansvaret, herunder det juridiske omsorgsansvaret for barn, varer frem til barnet fyller 18 år. Etter dette har brukeren rett til å få tildelt tjenestetimer etter sitt eget behov og omfattes av reglene for rett til BPA. Slik disse medlemmer ser det, innebærer dette en styrking av retten til BPA når barnet fyller 18 år, fordi når barnet fyller 18 år, så skal timeantallet følge av hva som er det reelle tjenestebehovet til brukeren, uavhengig av foreldrenes tidligere eller nåværende omsorgsinnsats. Etter fylte 18 år vil timetallet som tilbys normalt være større enn tjenestetilbudet før fylte 18 år, herunder ev. avlastningstimer til foreldrene. Disse medlemmer vil også minne om at støttekontakt fortsatt ligger inne som en del av timeantallet for retten til BPA etter fylte 18 år, samt at det ikke bør gis rettigheter til pårørende som vil kunne gå på tvers av eller undergrave en myndig persons (over 18 år) rett til tjenester (herunder BPA), selvbestemmelse og brukervedvirkning. Kommunen må sørge for at brukeren selv blir hørt når det gjelder organisering og utforming av tjenestetilbudet, herunder om vedkommende ønsker BPA / vil bruke en rett til BPA.

Hovedinnholdet i proposisjonen

Komiteen støtter regjeringens visjon om et samfunn der alle kan delta, og deler synet på brukerstyrt personlig assistanse som et bidrag til å nå målet om et aktivt og mest mulig uavhengig liv for personer med funksjonsnedsettelse. Komiteen viser til at brukerstyrt personlig assistanse er en alternativ måte å organisere tjenestene praktisk og personlig bistand (personlig assistanse) på for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg ansvar for organisering og innhold ut fra egne behov. Innenfor rammen av vedtaket og reglene for arbeidslivet kan brukeren styre hva assistentene skal gjøre, og til hvilke tider og hvor assistansen skal gis. Arbeidslederrollen gir brukeren innflytelse over egen livssituasjon. Målet er å bidra til at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonsnedsettelsen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker at frihet og selvstendighet er grunnleggende for ethvert menneske; for noen må denne friheten sikres ved at fellesskapet stiller opp med nødvendige midler. Brukerstyrt personlig assistanse er nettopp et slikt middel til frigjøring. Disse medlemmer understreker at rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse kun har verdi dersom innføringen sikrer at de grunnleggende prinsippene rundt BPA ivaretas.

Disse medlemmer understreker at BPA er et verktøy for likestilling og deltagelse for funksjonshemmede med assistansebehov. BPA betyr at tjenestetilbudet bestemmer selv hvem han eller hun vil motta assistanse fra, hvordan, når, hvor og til hva. BPA handler om selv å kunne bestemme når en vil stå opp eller legge seg, når gulvet skal vaskes, maten handles, eller at en vil reise på helgetur, gå på kino eller ut og spise. Disse medlemmer mener at BPA handler om at den som trenger assistanse, selv skal kunne prioritere mellom disse aktivitetene, og understreker at alt regelverk, kontrakter og utlysninger må understøtte nettopp disse frihetsprinsippene. Disse medlemmer mener at brukerstyrt personlig assistanse er å gi den enkelte full frihet til selv å disponere de timene med bistand kommunen innvilger.

Komiteen viser til at rettigheten skal gjelde for personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven. Tjenester som omfattes av rettigheten, er praktisk bistand og opplæring, støttekontakt og avlastning for foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Rettigheten

omfatter i utgangspunktet ikke tjenester som krever mer enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester. Fra denne avgrensningen er det imidlertid foreslått et unntak ved at brukere med kontinuerlig behov for nattjenester eller flere tjenesteytere til stede omfattes av rettigheten. Også enkle helsetjenester kan legges inn i ordningen, dersom kommunen finner det forsvarlig. En god rettesnor for slik vurdering kan være at det folk til vanlig gjør selv, bør også en assistent kunne gjøre.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at selv om personer over 67 år faller utenfor rettighetsbestemmelsen, skal kommunene fortsatt ha plikt til å vurdere om tjenester bør organiseres som BPA. Disse medlemmer legger til grunn at brukerstyrt personlig assistanse ofte vil være en hensiktsmessig måte å organisere tjenester på også til personer over 67 år og særlig i de tilfellene der brukeren tidligere har hatt denne typen organisering og ordningen fortsatt vurderes som forsvarlig.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er generelt opptatt av gode og ryddige arbeidsforhold og peker på betydningen av å sikre god arbeidsledelse, tariffavtaler og gode arbeidsforhold i BPA-ordningen, noe som også vil komme brukerne til gode i form av god kvalitet og en trygg tjeneste.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen ønsker å begrense retten til brukerstyrt personlig assistanse til fylte 67 år. Dette medlem klarer ikke å se den prinsipielle eller praktiske årsak til at dette er et riktig valg. Brukerstyrt personlig assistanse er den enkeltes mulighet til å ta ut allerede tildelte timer på den måten vedkommende selv ønsker. Dette medlem stiller seg spørrende til hvorfor dette skal fortone seg forskjellig for et menneske som er 65 år og et menneske som er 68. Dette medlem understreker at det er nødvendig å være i stand til å ivareta arbeidsledelse og andre grunnleggende forhold som er en forutsetning for å kunne ha brukerstyrt personlig assistanse. Dette medlem vil derfor foreslå å fjerne aldersbegrensningen som foreligger i regjeringens forslag.

Implementering

Komiteen vil understreke viktigheten av tydelige retningslinjer, slik at ordningen blir så lik som mulig i kommunene. Komiteen viser til at dette også ble understreket av flere av høringsinstansene, for eksempel Uloba. Komiteen viser til at rettighetsfestingen i lovverket, samt oppfølgingen videre, vil bidra til å redusere ulikhetene i praksis.

Komiteen viser til at etter at lovendringen er vedtatt, vil Helse- og omsorgsdepartementet sørge for at det blir utarbeidet et nytt rundskriv der BPA-ordningen blir utdypet. Formålet med et rundskriv vil være å gjøre innholdet i lovbestemmelsene mer tilgjengelige for brukere, kommuner og andre som skal anvende regelverket, og dermed sikre en mest mulig ensartet praksis på området.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at flere høringsinstanser har pekt på et behov for klargjøring av ulike problemstillinger knyttet til brukerstyrt personlig assistanse. Disse medlemmer understreker derfor viktigheten av at det etter at loven er vedtatt, blir utarbeidet et nytt rundskriv der BPA-ordningen blir utdypet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til de tiltagende ukklarhetene rundt BPA. Kommuner utfordrer innholdet og prinsippene rundt ordningen. Det er dette medlems syn at det er nødvendig med tydeligere reguleringer knyttet til rettighetsfestingen for å sikre en faktisk rettighet. Dette medlem mener det er nødvendig med en egen forskrift som sikrer nasjonale kvalitetskrav og grunnleggende frihetsprinsipper for brukerstyrt personlig assistanse.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en forskriftshjemmel til retten til brukerstyrt personlig assistanse.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til tall fra Statistisk sentralbyrå som peker på at da den rød-grønne regjeringen sendte sitt forslag til rettighetsfestet brukerstyrt assistanse på høring, var det beregnet at 7 100 personer i Norge ville være omfattet av den nye rettigheten. Ved utgangen av 2012 hadde i alt 2 892 personer brukerstyrt personlig assistanse. Med lovforslaget som den nye regjeringen nå har sendt til Stortinget, er et øvre anslag for gruppen som vil være omfattet av rettigheten, økt til 14 500 personer. Det er en del usikkerhet knyttet til dette tallet, men det kan likevel sies å være en betydelig økning. Flertallet merker seg at departementet tror antall personer som vil ønske å benytte seg av en rettighet, trolig er betydelig lavere ettersom brukerstyrt personlig assistanse-ordningen krever betydelig egeninnsats fra den enkelte og derfor ikke passer for alle.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti peker på at det, uavhengig av henvisninger til tall og figurer, bør være bred enighet om å utvide rettighetsfestingen sammenliknet med tidligere utkast. Dette medlem er bekymret for at regjeringens varslede vurdering av utvidelser ikke vil medføre reelle positive endringer.

Dette medlem mener timegrensene som er foreslått, utgjør en uheldig begrensning av ordningen. Retten til brukerstyrt personlig assistanse bør være tilgjengelig for alle med et stort hjelpebehov, også når dette store hjelpebehovet ikke krever svært mange timer. Dette medlem vil derfor foreslå en endring som tilsier at retten til BPA inntreffer ved 10 timer.

Dette medlem fremmer på bakgrunn av sine merknader følgende forslag:

«I lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter skal ny § 2-1 d lyde:

§ 2-1 d. Rett til brukerstyrt personlig assistanse.

Personer med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Retten omfatter avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav d.

Med langvarig behov i første ledd menes behov ut over 2 år.

Med stort behov i første ledd menes et tjenestebehov på minst 10 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på mindre enn 10 timer per uke har likevel rett til å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.»

Komiteen vil understreke viktigheten av at reglene evalueres. Dette må gjøres i tett samarbeid med brukerorganisasjonene, kommunene og dem som jobber med brukerstyrt personlig assistanseordningen til daglig. Helse- og omsorgsdepartementet skriver i proposisjonen at det vil bli satt av midler til følgeevaluering av forslaget, noe komiteen mener er svært viktig. Komiteen mener dette må ses i sammenheng med at regjeringen sier den vil vurdere senere om rettigheten bør utvides ytterligere.

Natt- og punktjenester

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til regjeringens forslag som peker på at rettigheten i utgangspunktet ikke omfatter

«... tjenester som krever mer enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester. Fra denne avgrensningen er det foreslått et unntak (altså at rettigheten skal gjelde) ved at brukere med kontinuerlig behov for nattjenester eller flere tjenesteytere til stede omfattes av rettigheten.»

Disse medlemmer mener i utgangspunktet at hvis en person har behov for og rett til BPA på dagtid, er det liten prinsipiell forskjell på behovet for og rett til samme tjeneste på natten. Disse medlemmer er svært bekymret for at personer med store behov og som i dag har rett til BPA også ved natt- og punktjenester, med dette lovforslaget faktisk mister en rettighet, og mener at dagens rett til tjenester for disse personene bør gjelde inntil en utredning om konsekvenser, kostnader og innretning for natt- og punktjenester foreligger fra regjeringen.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at personer som i dag har rett til natt- og punktjenester, midlertidig opprettholder denne rettigheten inntil man i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensen for disse personene av lovbestemmelsene om rett til brukerstyrt personlig assistanse.»

«Stortinget ber regjeringen senest i forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2015 gjøre en vurdering av kostnader og innretning på en utvidelse av BPA-ordningen som inkluderer natt- og punktjenester.»

Klagemulighet

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Stoltenberg II-regjeringen i sitt høringsnotat av 22. mars 2013 foreslo at det er kommunen og ikke brukeren som skal ha bevisbyrden ved eventuelt avslag på BPA når bruker har et tjenestebehov i intervallet 25 til 32 timer. I de tilfellene ønsket daværende regjering at kommunen skulle sende sitt avslag til fylkesmannen for vurdering og eventuell overprøving.

Disse medlemmer viser til at regjeringen ikke opprettholder dette i sitt lovforslag. Ifølge regjeringen betyr det at de generelle reglene for klage i pasient- og brukerrettighetsloven (kapittel 7) vil gjelde for klage på BPA – også når det klages på avslag om BPA når bruker har et tjenestebehov i intervallet 25 til 32 timer, i de tilfellene kommunen kan dokumentere at tjenesten vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

Dette betyr, slik disse medlemmer ser det, at regjeringen legger ansvaret tilbake til brukeren for å

klage på avslag, framfor å legge dokumentasjonsansvaret til kommunen.

Disse medlemmer mener ansvaret bør ligge hos kommunen, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen påse at det er kommunene som har dokumentasjonsansvaret ved eventuelle avslag på rett til BPA i intervallet mellom 25 og 32 timer, og slik at ved uenighet skal kommunen fatte et vedtak og bringe saken inn for fylkesmannen til overprøving.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sikre at personer som i dag har rett til natt- og punktjenester, midlertidig opprettholder denne rettigheten inntil man i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensen for disse personene av lovbestemmelsene om rett til brukerstyrt personlig assistanse.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen senest i forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2015 gjøre en vurdering av kostnader og innretning på en utvidelse av BPA-ordningen som inkluderer natt- og punktjenester.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen påse at det er kommunene som har dokumentasjonsansvaret ved eventuelle avslag på rett til BPA i intervallet mellom 25 og 32 timer, og slik at ved uenighet skal kommunen fatte et vedtak og bringe saken inn for fylkesmannen til overprøving.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en forpliktende opptrappingsplan våren 2015 som inneholder konkrete forbedringer av BPA-ordningen ut over regjeringens forslag, herunder en vurdering av lavere timegrenser, hensikten med en øvre aldersgrense på 67 år og inkludering av natt- og punktjenester.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til følgende endringer i pasient- og brukerrettighetslovens

bestemmelser om rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA):

- at rettighet til BPA som regel skal gis til brukere som selv kan ivareta rollen som arbeidsleder med unntak av barn under 18 år der foreldre/foresatte ønsker og kan ivareta arbeidslederrollen på vegne av barnet
- at rettighet til BPA ikke omfatter tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester, og at det ikke skal gjøres unntak fra dette
- at rettighet til BPA begrenses til personer som har «stort behov» for personlig assistanse etter en individuell vurdering av brukerens hjelpebehov, fremfor et fastsatt timetall
- at rettighet til BPA må gi dem som oppfylte vilkårene før oppnådd aldersgrense, rett til at ordningen videreføres om vilkårene ellers er til stede.
- at det stilles krav til Norsk Standard ved anskaffelse av BPA (NS 8435), og at det settes krav om tariffavtaler
- at det settes tydelige krav til opplæring av arbeidslederen i forskrift

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen legge frem en forpliktende tidsplan for utvidelse av brukerstyrt personlig assistanse, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2015.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en forskriftshjemmel til retten til brukerstyrt personlig assistanse.

Forslag 8

I lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter skal ny § 2-1 d lyde:

§ 2-1 d. Rett til brukerstyrt personlig assistanse.

Personer med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Retten omfatter avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav d.

Med langvarig behov i første ledd menes behov ut over 2 år.

Med stort behov i første ledd menes et tjenestebehov på minst 10 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på mindre enn 10 timer per uke har likevel rett

til å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og merknadene og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven
(rett til brukerstyrt personlig assistanse)

I

I lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter skal ny § 2-1 d lyde:

§ 2-1 d. *Rett til brukerstyrt personlig assistanse*

Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett

til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Retten omfatter avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav d for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Helsetjenester i avlastningstiltak omfattes ikke.

Rettigheten omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester.

Med langvarig behov i første ledd menes behov ut over 2 år.

Med stort behov i første ledd menes et tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer per uke har likevel rett til å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 12. juni 2014

Kari Kjønås Kjos

leder og ordfører

