

Tilsynsmessige utfordringer ved brukerstyrt personlig assistanse

Saksbehandler: seniorrådgiver Anne Solberg

Godkjent av: direktør Lars E. Hanssen, 4. mars 2009

Innholdsfortegnelse

1	<i>Innledning</i>	3
1.1	En ordning med tilsynsmessige utfordringer	4
1.2	Tilsyn med sosiale tjenester	4
1.3	Forslag om tilsyn.....	5
1.4	Disposisjon.....	6
1.5	Kunnskap som er lagt til grunn for notatet.....	6
2	<i>Lovgrunnlaget</i>	8
2.1	Et forslag om lovendring	9
3	<i>Bakgrunn og fremvekst av brukerstyrt personlig assistanse</i>	10
3.1	Den ideologiske forankringen	10
3.2	Prøveordning.....	11
4	<i>Brukerstyrt personlig assistanse i dag</i>	11
4.1	Tilgjengelighet.....	11
4.2	En egen tjeneste eller en alternativ organisering?	11
4.3	Hva slags type behov dekkes?.....	12
4.4	Omfang	12
4.5	Organisering av ordningen	13
4.6	Arbeidsgiveransvar.....	13
4.7	Arbeidsledelse	14
4.8	Finansiering.....	14
4.9	Brukerstyrt personlig assistanse i andre land	14
5	<i>Kommunenes praktisering av tildeling av brukerstyrt personlig assistanse</i>	15
5.1	Sikring av et forsvarlig innhold	16
6	<i>Brukere, bistandsbehov og geografisk utbredelse</i>	17
6.1	Om brukerne	17
6.2	Antallet brukere.....	18
6.3	Omfang på bistanden.....	20
7	<i>Hva synes brukerne om brukerstyrt personlig assistanse?</i>	20
7.1	Mange er fornøyde.....	20
7.2	Klager og utfall av klagene	21
8	<i>Vurdering av behov for tilsyn</i>	23
9	<i>Konklusjon</i>	26
10	<i>Kildeliste</i>	27

Sammendrag

Brugerstyrt personlig assistanse er en ordning hjemlet i lov om sosialtjenester § 4-2 bokstav a, under praktisk bistand og opplæring. Brukerne av ordningen er fysisk og psykisk funksjonshemmede, mange er mindreårige. Det er flere særtrekk ved ordningen som medfører variasjon og fare for svikt. I dette notatet er det redegjort for hvordan ordningen fungerer, grunnlaget for tildeling og utmåling, og hvordan dette praktiseres i kommunene. Sider ved ordningen som kan være problematiske for brukere og for tjenesteyter drøftes. Til slutt er det foretatt vurderinger av om området bør prioriteres som tema for tilsyn.

1 Innledning

Målet med dette notatet er å undersøke nærmere om ordningen med brukerstyrt personlig assistanse fungerer etter hensikten, om det er behov for og rettslig grunnlag for å gjøre tilsyn med ordningen, og om hvilke sider ved ordningen som eventuelt tilsyn bør innrettes og utformes i forhold til.

Brugerstyrt personlig assistanse er en kommunal ordning som innebærer praktisk bistand i dagliglivet til mennesker med omfattende funksjonsnedsettelse. Til forskjell fra tradisjonelle sosialtjenester samles bistanden og utføres av én eller få personlige assistenter som mottakeren styrer selv eller med hjelp fra andre. Det gis bistand til aktiviteter både i og utenfor hjemmet. Bistandsomfanget kan variere fra noen få til mer enn 150 timer i uken. Pr. i dag mottar noe over 2000 mennesker brukerstyrt personlig assistanse. En stor del av assistansen ytes i brukerens hjem, ofte uten at andre enn bruker og assistent er til stede.

I brukerstyrt personlig assistanse inngår oppgaver som utføres med hjemmel i sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a, og som omfatter praktisk bistand og opplæring, og til erstatning for tilbud om f.eks. hjemmehjelp og støttekontakt. Tildeling av tjenester som krever medisinskfaglig kompetanse hjemles i kommunehelsetjenesteloven, og inngår normalt ikke i tildelingen av brukerstyrt personlig assistanse, jf. rundskriv I-20/2000 og Ot.prp. nr.8 1999-2000.

1.1 En ordning med tilsynsmessige utfordringer

Ordnningen ble innført over hele landet i 2001. Antallet mennesker som mottar brukerstyrt personlig assistanse har økt siden da, men det er betydelig variasjon i hvilken grad kommunene faktisk tildeler ordningen. Fra mange hold er det pekt på at lovhjemmelen gir søkere ”svake individuelle rettigheter” til å få brukerstyrt personlig assistanse.

Kommunene er pliktige til å ha ordningen som del av sitt tjenestetilbud, men har ikke plikt til å innvilge bistanden det søkes om i form av brukerstyrt personlig assistanse. En konsekvens av manglende rettighetsfesting er at tilgjengelighet til ordningen varierer.

Empiriske undersøkelser (Andersen et al. 2006) har vist at brukerne som mottok personlig assistanse i hovedsak var godt fornøyd med ordningen. Fylkesmannsembetene mottar årlig relativt mange klager på brukerstyrt personlig assistanse. I hovedsak klages det over manglende tildeling av ordningen og på utmåling av bistandens omfang.

Brukerstyrt personlig assistanse ytes i stor grad hjemme hos brukeren, ofte til personlig stell, og uten at andre enn bruker og tjenesteyter er til stede. En del av brukerne har mentale funksjonsnedsettelse, noe som kan gjøre dem ekstra sårbare dersom tjenesten ikke fungerer som forutsatt. Tjenester som ytes i det som ofte betegnes som et ”lukket rom”, kan innebære større risiko for ulike former for fysiske og eller psykiske overgrep. I slike situasjoner kreves det ekstra årvåkenhet fra de ansvarlige for å sikre forsvarlighet og ivaretagelse av rettssikkerheten. Kommunen som tjenesteyter skal kontrollere at tjenestene som leveres er forsvarlige. Kommunen står overfor flere utfordringer når dette gjelder tjenester som er knyttet til tjenestemottakerens privatliv og som ytes i et privat hjem.

1.2 Tilsyn med sosiale tjenester

Sosialtjenestene er regulert i lov og forskrifter, og regelverket stiller krav til hvilke tjenester som skal være på plass, hva som er forsvarlige tjenester, saksbehandlingen, befolkningens rettigheter osv. Alle som yter tjenester, både offentlige og private, har ansvar for å overholde kravene i regelverket. Siden 2003 har Statens helsetilsyn hatt det overordnede faglige ansvaret for tilsyn med sosialtjenesten, og Fylkesmannen har plikt til å føre tilsyn med kommunenes tjenesteyting.

1.3 Forslag om tilsyn

De senere årene har det vært rettet relativt mye oppmerksomhet mot hvordan ordningen med brukerstyrt personlig assistanse fungerer. Bl.a. har det blitt stilt spørsmål ved tilgjengelighet til ordningen, utmåling av omfang, og om bistanden som ytes sikres et forsvarlig innhold.

Fylkesmennene og Helsetilsynet i fylkene har ved flere anledninger foreslått brukerstyrt personlig assistanse som et aktuelt tema for landsomfattende tilsyn. Bakgrunnen er at lokale tilsynserfaringer har gitt bekymring for brukernes rettssikkerhet, og for forsvarlighet og kvalitet på bistanden. Lokale tilsyn har også vist at kommuner synes det er vanskelig å avgjøre hvem som skal tildeles ordningen, i hvilket omfang og om hvordan den praktiske oppfølgingen av bistanden skal gjøres.

Før Helsetilsynet beslutter om et tema skal prioriteres for tilsynsaktivitet, må det i fremskaffes tilstrekkelig kunnskap om brukerne og tjenestetilbudet til at det kan gjøres en vurdering av sårbarhet og risiko. I tillegg må det vurderes om tilsyn er et hensiktsmessig virkemiddel i forhold til denne kunnskapen. I den sammenhengen må det for eksempel gjøres en vurdering av om aktuelt regelverk er utformet slik at en vurdering av etterlevelsen av det, faktisk vil ha relevans for de utfordringer og problemer som gir bekymring. Blir temaet prioritert, vil den fremskaffede kunnskapen og vurderingene ligge til grunn i forberedelsen og gjennomføringen av en tilsynsaktivitet. Oversikt og kunnskap om tematikken er således nødvendig både for prioritering av tilsynstemaer og for gjennomføring av tilsyn.

Med dette som bakgrunn har vi utarbeidet dette notatet som grunnlag for å vurdere om de utfordringene og den sårbarhet og risiko som foreligger, tilsier at brukerstyrt personlig assistanse bør prioriteres som tema for tilsynsaktivitet. Videre har vi redegjort for gjeldende regelverk på området og de pågående prosesser vi er kjent med når det gjelder det. Det ligger til grunn i vår vurdering av når en evt. prioritering av dette temaet ville være hensiktsmessig. Beskrivelsen av ordningen og regelverket er også tenkt å skulle være et nødvendig bakteppe dersom og når et eventuelt tilsyn skal forberedes og utformes.

1.4 Disposisjon

Vi skal ta for oss lovgrunnlaget for brukerstyrt personlig assistanse, hva ordningen innebærer og ulike måter den kan organiseres på. Vi skal se på bakgrunnen for brukerstyrt personlig assistanse og hvordan ordningen har utviklet seg fra å være en prøveordning for en begrenset målgruppe midt på 1990-tallet, til å bli en lovregulert ordning, også utvidet til å omfatte flere brukergrupper. Deretter skal vi se nærmere på hvordan kommunene praktiserer tildeling og på hvem som mottar ordningen og deres bistandsbehov. Sider ved brukerstyrt personlig assistanse som kan innebære utfordringer for brukere og for kommunene som tildeler tjenesten, skal drøftes med tanke på å identifisere områder som kan innebære risiko for svikt. Vi skal også redegjøre for innholdet i forslaget om sterkere rettighetsfesting av ordningen som Helse- og omsorgsdepartementet la frem i 2007, og for mulige konsekvenser de foreslåtte endringene.

Avslutningsvis skal vi oppsummere og konkludere i forhold til om og eventuelt når brukerstyrt personlig assistanse bør prioriteres for tilsynsmessig oppfølging.

1.5 Kunnskap som er lagt til grunn for notatet

I utarbeidelsen av notatet har vi tatt utgangspunkt i følgende typer dokumenter:

- Regelverk: Lov om sosiale tjenester mv. og tilhørende rundskriv.
- Interne kilder: a) Begrunnede forslag fra fylkesmennene om å prioritere brukerstyrt personlig assistanse som tema for landsomfattende tilsyn. Forslag er bl.a. basert på klagen fylkesmennene mottar på dette området. b) Klager: I forbindelse med dette notatet har vi gjennomgått klager som er oversendt Statens helsetilsyn som ankeinstans. De øvrige klagen omtales i de eksterne kildene.
- Eksterne kilder: I tillegg til søk i egen samling, har Helsetilsynets bibliotek løpende overvåket aktuelle nettsteder for å fange opp faglitteratur og rapporter som belyser brukerstyrt personlig assistanse i Norge. Litteraturen som er brukt i kunnskapsoppsummeringen er fra år 2000 og nyere. Det er gjort søk i Lovdata Online for å se nærmere på rettspraksis og avgjørelser fra Sivilombudsmannen. Det er funnet stoff om personlig assistanse på nettstedene til helseforvaltningen i Sverige og Danmark som gjør at vi i noen grad kan sammenligne den norske ordningen med tilsvarende tjenester i andre land.

To norske fagbøker om brukerstyrt personlig assistanse, begge publisert i 2006, har gitt spesielt viktige innspill til kunnskapsoppsummeringen. Den ene boken, "Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis", omhandler selve ordningen og oppsummerer nesten 10 års forskning på brukerstyrt personlig assistanse. Forfatterne, Jan Andersen, Ole Petter Askheim, Ingvild Sigstad Begg og Ingrid Guldvik, er knyttet til Høgskolen på Lillehammer og til Østlandsforskning. I den andre boken, "Å leve er mer enn å overleve. Funksjonshemmede med brukerstyrt personlig assistanse forteller", har Ole Petter Askheim intervjuet brukere med ulik erfaringsbakgrunn som i mange år har mottatt personlig assistanse og som selv er arbeidsledere. Boken har vært en del av forskningsprosjektet "Fra konsensus til konflikt og variasjon? Om alminneliggjøringen av brukerstyrt personlig assistanse" som ble finansiert av Norges forskningsråd i perioden 2001-2003.

I 2006 ble det også gitt ut en forskningsrapport om klager på brukerstyrt personlig assistanse, "Nytter det å klage? Fylkesmannens behandling av klager vedrørende brukerstyrt personlig assistanse". Materialet i rapporten er i tillegg innarbeidet som et eget kapittel i den ovennevnte boken "Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis".

Sosialdepartementet utga i 2000 en "eksempelsamling" som gir en god oversikt over viktige prinsipper som ligger til grunn for innføringen av brukerstyrt personlig assistanse. Høringsnotatet som Helse- og omsorgsdepartementet ga ut i 2007 i forbindelse med forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen, gir også et inntak til å forstå denne ordningen bedre.

Offentlig statistikk og publikasjoner, bl.a. veiledningsmateriell fra Sosial- og helsedirektoratet for kommunenes saksbehandling av søknader etter § 4-2, er også lagt til grunn.

Kildelisten bakerst gir en nærmere oversikt over dokumentene notatet bygger på.

2 Lovgrunnlaget

Etter forslag i Ot.prp. nr. 8 (1999-2000) vedtok Stortinget å endre lov om sosiale tjenester mv. (Lov 1991-12-13 nr. 81), til også å omfatte brukerstyrt personlig assistanse. Fra 1. mai 2000 ble ordningen tatt inn som et tillegg i sosialtjenesteloven. Brukerstyrt personlig assistanse omtales i § 4-2, bokstav a, som ett av tiltakene sosiale tjenester skal omfatte, ”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”. Sammen med andre tiltak skal ordningen i følge lovens formål, § 1-1, blant annet ”bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre”. § 8-4 viser til kommunens plikt til å rådføre seg med klienten. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren, og det skal legges stor vekt på hva brukeren mener.

Forvaltningsloven gjelder for saksbehandlingen knyttet til tildeling av sosiale tjenester, men med noen særregler som er fastsatt i sosialtjenesteloven § 8-1. Disse går ut på at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak. Videre at dersom det er flere som samtidig søker en tjeneste det er knapphet på, regnes de likevel ikke som parter i samme sak. Søkere som mener seg forbigått, kan heller ikke klage over at en annen har fått ytelsen.

I Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv I-20/2000 som omtaler bestemmelsen nærmere, ble det understreket at tjenesten ikke var ment som en særordning for bestemte brukergrupper eller diagnosegrupper. Departementet sluttet seg likevel til erfaringene fra en evaluering av en prøveordning med brukerstyrt personlig assistanse som hadde blitt utført av Ressurssenteret for omsorgstjenester noe tidligere, om hvem som burde være den primære målgruppen for ordningen. I følge denne mente kommunene at de som egnet seg best for ordningen var brukere med sammensatte og omfattende tjenestebehov som samtidig hadde selvinnsikt og ressurser til å leve et aktivt liv både i og utenfor boligen. Departementet sluttet seg også til at bistandsbehovet skulle være av et slikt omfang eller av en slik art at det var mer hensiktsmessig å organisere bistanden som brukerstyrt personlig assistanse enn som tradisjonelle omsorgstjenester. Omfanget på bistandsbehovet ble ikke

tallfestet og departementet holdt fast på at hensiktsmessigheten skulle være det sentrale kriteriet for tildeling av ordningen.

Da utprøvingen av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse startet, var brukerne i hovedsak personer med omfattende fysiske funksjonshemninger. Gjennomgående var brukerne myndige og de styrte selv bruken av assistentene sine. I 2005 ble målgruppen utvidet til også å omfatte personer som ikke kunne ivareta brukerstyringen selv. Personer med psykisk utviklingshemming og mindreårige barn med nedsatt funksjonsevne ble nye brukere av personlig assistanse. Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv I-15/2005 omtaler hvordan brukerstyringen kan ivaretas på vegne av brukere som helt eller delvis ikke kan ivareta denne funksjonen selv, enten det gjøres av verger (for eksempel foreldre til mindreårige barn), hjelpeverger eller andre personer som har fått fullmakt fra tjenestemottakeren. Det er et uttalt mål fra departementets side at flest mulige brukere skal bistås slik at de på litt lengre sikt skal kunne utøve mer av brukerstyringen selv.

I forbindelse med lovfestingen av brukerstyrt personlig assistanse ble ordningen innlemmet i kommunenes ordinære tjenestetilbud. Samtidig fikk søkerne klagerett på kommunens vedtak både vedrørende tildeling og omfang.

2.1 Et forslag om lovendring

Regjeringen ble i Innst. S. nr. 245 (2004-2005) bedt av Stortinget om å følge opp vedtaket fra St.meld. nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer, om å utrede nærmere rettighetsfesting, omfang og ulike modeller for statlig medfinansiering.

(Budsjetttinnst. S. nr. 11 (2005-2006)). Sommeren 2007 la Helse- og omsorgsdepartementet frem et høringsnotat om forslag om sterkere rettighetsfesting. Målet er å bidra til større kommunal likhet i tildeling av ordningen, større valgfrihet og brukermedvirkning.

Forslaget innebærer en endring av sosialtjenestelovens bestemmelse om praktisk bistand, § 4-2a, ved at et nytt ledd legges til bestemmelsen og knyttes til § 4-3. Høringsfristen var 1. november 2007.

Departementets forslag innebærer at det innføres en rett til å få sitt hjelpebehov organisert som brukerstyrt personlig assistanse når dette er omfattende, og foreslår at ”omfattende”

forstås som å være mer enn 20 timer per uke. Videre er tanken at tildeling ikke skal begrenses til spesifikke funksjonshemninger, diagnoser eller alder.

Høringsinstansene ble også bedt om å kommentere hvem som bør avgjøre arbeidsgiverforhold og arbeidsledelse, dersom brukeren selv ikke kan påta seg det.

Tiden vil vise om det blir en lovendring på dette området. Vi vil anta at dersom det skal gis en rettighet til å få sitt hjelpebehov organisert som brukerstyrt personlig assistanse, vil antallet brukere vil øke betraktelig. Samtidig vil de omtrent 30 prosentene som har et tjenesteomfang under den nedre grensen departementet har foreslått, miste denne formen for praktisk bistand. De siste signalene fra Helse- og omsorgsdepartementet er at utformingen av brukerstyrt personlig assistanse skal sees på i forbindelse med ny helse- og sosiallov som nå er under utarbeidelse.

3 Bakgrunn og fremvekst av brukerstyrt personlig assistanse

3.1 Den ideologiske forankringen

Brugerstyrt personlig assistanse, slik ordningen praktiseres i Norge, har mye av sitt tankegodt fra Independent Living-bevegelsen som oppsto i USA på 1960-tallet (Eksempelsamling 2000 og Christensen 2007). Bevegelsen er tuftet på tanken om at alle mennesker, uavhengig av en eventuell funksjonshemning, har rett til å delta i samfunnet og til å ta ansvar for sitt eget liv. Dette lar seg gjøre hvis de som har behov for det, får den praktiske assistansen som er nødvendig for å kompensere for funksjonshemningen. Ordningen beskrives av flere som et oppgjør med rehabiliteringsparadigmet som gjorde funksjonshemmingen til et problem for individet, og at løsningen var å endre individet slik at det kunne tilpasse seg omgivelsene. Samtidig har ordningen blitt påvirket av høyreliberale strømninger og der brukerne inntar ”kunderollen” og krever tjenester tilpasset deres individuelle behov.

Tanken er at de som trenger assistanse ikke skal være passive mottakere og overlate utformingen av tilbudet til fagfolk, men selv ta ansvar for å styre etter egne behov. På mange måter er også autoritetsforholdet snudd i forhold til vanlig tjenesteyting i velferdssektoren (Andersen et al. 2006). Brukerne skal selv kunne velge sine assistenter, hva assistentene skal gjøre, eventuelt hvordan de skal gjøre det og når de skal komme og gå.

3.2 Prøveordning

Det ble gjort forsøk med brukerstyrt personlig assistanse fra 1991. Norges Handicapforbund fikk da innvilget midler fra Sosial- og helsedepartementet til et treårig prosjekt for å samle inn erfaringer om ulike måter å organisere arbeidsgiveransvaret på. Erfaringene førte til at brukerstyrt personlig assistanse ble inkludert som et satsningsområde i Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede, og ble først og fremst tildelt personer med sterke fysiske bevegelseshemninger.

4 Brukerstyrt personlig assistanse i dag

4.1 Tilgjengelighet

Da sosialtjenesteloven ble endret til også å omfatte brukerstyrt personlig assistanse, var det enighet om at det var et skritt i riktig retning. En av de viktigste grunnene til at brukerne gjennomgående er fornøyde er den muligheten ordningen gir for fleksibilitet og individuelle tilpasninger. Som Andersen et al. (2006) skriver, oppfyller denne organiseringen i større grad enn de ordinære hjemmetjenestene sosialtjenestelovens intensjon om å gi brukerne muligheten til et selvstendig og aktivt liv.

4.2 En egen tjeneste eller en alternativ organisering?

Det har vært ulike meninger om hvorvidt brukerstyrt personlig assistanse skal sees på som et eget tjenestetilbud eller som en alternativ organisering av eksisterende tjenester. Potensielle brukere har ønsket at ordningen skal være en egen tjeneste det kan søkes om. Hjemlingen i sosialtjenesteloven gir ingen rettigheter. Etter dagens ordning tildeles

brukerstyrt personlig assistanse etter et skjønn der flere momenter skal vurderes, deriblant hensiktsmessigheten av å organisere bistanden på denne måten.

4.3 Hva slags type behov dekkes?

Bistanden som ytes kan deles inn i kompensierende tiltak, dvs. tiltak eller bistand som erstatter nødvendige aktiviteter som brukeren ikke klarer selv, og utviklende tiltak, dvs. bistand som skal sikre at brukerne kan delta på arenaer utenfor hjemmet på linje med ikke-funksjonshemmede (jf. Åstrøm (1998) ref. i Askheim (2006)). Eksempler på kompensierende tiltak som assistentene utfører kan være personlig stell som av- og påkledning, personlig hygiene og toalettbesøk, husarbeid som rengjøring, klesvask, matlaging, og forefallende arbeid i hage, snømåking eller innkjøp. Eksempler på utviklende tiltak kan være når assistentene er med på fritids- eller sosiale aktiviteter, eller på ferie. Hvis brukeren arbeider utenfor hjemmet vil det for eksempel kunne være aktuelt å bistå med transport til og fra jobb. Hva som vil være kompensierende versus utviklende tiltak i det enkelte tilfelle, og hvor stort behovet er for de ulike tiltakene, vil variere.

4.4 Omfang

Sosialtjenestelovens formålsbestemmelse om å gi brukeren en aktiv og meningsfylt tilværelse i samvær med andre forutsetter at det må utmåles et tilstrekkelig omfang assistanse. Hva som er et tilstrekkelig timeantall vil variere med brukerens behov, både når det gjelder hva slags oppgaver som skal utføres, hvor lang tid som beregnes for å utføre oppgavene i forhold til den enkelte bruker, og hvor stort det sosiale behovet er. I 2007 mottok brukerne mellom 6 og 168 timer bistand pr. uke, noe som tilsier svært ulike behov. Når det gjelder tildeling av timer, spesielt til utviklende tiltak, viser det seg å være variasjon i hvorvidt kommunene legger seg på en liberal eller en restriktiv linje. I høringsrunden i forbindelse med innføring av ordningen ble det fra flere hold understreket at timeantallet måtte økes når bistanden ble organisert som brukerstyrt personlig assistanse fordi ordningen også skulle brukes til aktiviteter som de tradisjonelle hjemmetjenestene ikke dekket. Flere pekte på at ved å skjære timeantallet ned ”til benet” ville det bli lite igjen å brukerstyre. En slik tildelingspraksis ville begrense sosiale aktiviteter utenfor hjemmet.

4.5 Organisering av ordningen

Det er mange praktiske og administrative oppgaver som må ivaretas for at brukerstyrt personlig assistanse skal fungere til det beste for brukeren. Det er forskjell på hvor mange timer bistand den enkelte mottar og på hvor mange assistenter det er å forholde seg til. Brukergruppen er uensartet, og er i ulik grad i stand til å lede assistentene sine og til å ivareta arbeidsgiveransvaret for dem. I det som følger skal vi redegjøre for hva arbeidsledelse og arbeidsgivertilknytning innebærer og måter dette kan organiseres på.

4.6 Arbeidsgiveransvar

Hovedregelen i sosialtjenesteloven er at kommunen står fritt med hensyn til hvordan sosialtjenesten skal organiseres, jf. § 2-1. Den generelle brukermedvirkningsbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 8-4 gir brukeren rett til medvirkning ved valg av modell, men ikke nødvendigvis særlig stor reell innflytelse. Brukeren har ikke klagemulighet på dette punktet. Det er i dag kommunen som formelt sett bestemmer hvem som skal ha arbeidsgiveransvaret for de brukerstyrte personlige assistentene. I Norge har det så langt vært tre aktuelle arbeidsgivere, kommunen, andelslaget av brukere (ULOBA) og brukeren selv, eventuelt i samråd med hjelpevergen. Det varierer hvorvidt kommunene selv velger å være arbeidsgiver eller om de overlater dette til andre. I 2006 hadde en fjerdedel av arbeidslederne ULOBA som arbeidsgiver for sine assistenter. I liten grad har private kommersielle virksomheter tilbudt tjenester på dette området.

Formelt sett er det arbeidsgiver som har ansvaret for å rekruttere assistenter, samt for opplæring og oppfølging. Rekrutteringen kan i prinsippet gjøres av kommunen alene, men gitt arbeidets art også i samråd med brukeren eller hjelpevergen. Når en assistent skal rekrutteres, er det viktig å ta hensyn til den ”personlige kjemien” mellom bruker og tjenesteyter. De er ofte på tomannshånd mange timer i uken og i situasjoner som må regnes som private. Det er derfor sentralt å finne frem til personer som passer for den enkelte bruker. Kommune og bruker kan imidlertid legge vekt på forskjellige egenskaper og kompetanse ved ansettelse. Kommunen vil f.eks. kanskje også tenke på sysselsetting av assistentene etter at et arbeidsforhold til en bruker er avsluttet.

Arbeidsgiver har også ansvar for opplæring og oppfølging av arbeidsledere.

4.7 Arbeidsledelse

I Norge er det arbeidsledelsen som har vært sett på som det sentrale for brukerstyringen, og ikke den formelle organiseringen av arbeidsgiveransvaret for assistentene. Arbeidslederen setter opp arbeidsplaner og bestemmer arbeidstider for assistentene. Dersom brukeren er arbeidsleder, får han eller hun både styring og kontroll med hvordan bistanden brukes. Som vi var inne på tidligere, er ikke alle brukere i stand til å ta hele brukerstyringen selv. Arbeidsledelsen eller brukerstyringen kan da gjøres av verge, eller av en person som brukeren gir fullmakt til å ivareta sine interesser.

4.8 Finansiering

Dagens finansieringsordning innebærer at brukerstyrt personlig assistanse på samme måte som andre tjenester etter sosialtjenesteloven, i hovedsak dekkes av kommunen. Siden 1994 har kommunene kunnet søke Sosial- og helsedepartementet om stimuleringsstilskudd på kr 100.000 per bruker for å ta i bruk ordningen og et tilsvarende beløp fordelt over fire år i videreføringstilskudd. Tilskuddet skal i hovedsak dekke utgifter til opplæring av arbeidsleder og assistent, til utlysning- og ansettelsesprosedyrer og til oppfølging. Statlige tilskudd ytes i maksimalt fire år for hver bruker, men det er ikke tenkt at tilskuddet skal dekke alle kommunens driftsutgifter i forbindelse med tjenestetilbudet. Ett unntak er likevel brukere med spesielt omfattende bistand, der deler av kommunens utgifter dekkes av staten.

4.9 Brukerstyrt personlig assistanse i andre land

Vi finner brukerstyrt personlig assistanse i alle de nordiske landene, også i f.eks. Storbritannia og USA. Det varierer hvor lenge ordningen har vært etablert i de ulike landene og hvor stort omfang den har.

Til forskjell fra Sverige med 17000 brukere, har brukerstyrt personlig assistanse et relativt lite omfang i Norge, med kun noe over 2000 brukere (Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat 2007).

I andre nordiske land omtales ordningen ofte som personlig assistanse. I Norge har det vært lagt stor vekt på at brukerne selv skal styre ordningen, men også etter at ordningen ble utvidet til å omfatte brukere som i mindre grad kunne gjøre dette selv, har en likevel valgt å beholde begrepet brukerstyrt personlig assistanse.

Den grunnleggende forskjellen mellom landene som har (brukerstyrt) personlig assistanse er, i følge Andersen et al. (2006), hvorvidt tjenesten tildeles som kontantytelse, dvs. at brukeren får utbetalt penger til å kjøpe bistand selv, eller om den gis som en alternativ organisering av andre offentlige tjenester. I de andre nordiske landene og i Storbritannia mottar brukerne kontantoverføringer fra det offentlige til kjøp av personlig assistanse. Brukeren kan selv ansette sine assistenter og ta arbeidsgiveransvaret for disse eller kjøpe all assistansen fra ulike tjenesteleverandører. Norge er i denne sammenheng et unntak ettersom personlig assistanse tildeles som en tjeneste. Ordningen er derfor heller ikke sammenlignbar med de andre landene med tanke på tilsyn.

5 Kommunenes praktisering av tildeling av brukerstyrt personlig assistanse

Mange søkere har opplevd kommunen som motvillig i tildelingen av brukerstyrt personlig assistanse. I en rapport om sosial- og helsetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne, forklarer Grut et al. (2007) at årsakene til dette er at i kommunen blir søknadene om brukerstyrt personlig assistanse behandlet på linje med andre søknader. De som søker om denne ordningen er i hovedsak personer med behov for sammensatte tjenester, noe som ofte er synonymt med ressurskrevende tjenester. Slike søknader kan derfor få relativt store økonomiske konsekvenser for kommunen, og kommunen opplever i slike saker å måtte ta ulike hensyn. Et viktig internt prinsipp i kommunal forvaltning er retten til selv å velge organisatorisk løsning. Fordeling av ressurser i henhold til tjenestebehovet til alle innbyggerne i kommunen er et annet viktig prinsipp. Lov om sosiale tjenester åpner for at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren, og at det skal legges stor vekt på hva brukeren mener. Kommunene er underlagt nasjonale føringer og rammer, som i dette tilfellet åpner for bruk av en bestemt

ordning for dem som kan dokumentere behov for den. Samtidig forventer staten at kommunene overholder sine økonomiske rammer. Stilt overfor disse hensynene, behandler, prioriterer og tildeler kommunen søknader om sosiale tjenester innenfor de økonomiske rammene den disponerer og med henblikk på det samlede tjenestebehovet i kommunen. Slik loven er utformet i dag, kan kommunen fatte begge typer beslutninger, både å innvilge og å avslå søknaden om brukerstyrt personlig assistanse, med sitt på det tørre.

Kommunen har altså en plikt til å rådføre seg med brukeren, men ikke plikt til å følge brukerens ønske. Brukeren kan heller ikke påklage at andre med tilsvarende bistandsbehov i egen eller i andre kommuner har fått tildelt denne formen for assistanse og de selv ikke. Kommunen har plikt til å tildele nødvendige sosialtjenester, men om den vil tildele omsorgstjenester som enkelttjenester styrt av kommunen eller som brukerstyrt personlig assistanse ledet av bruker eller av bemyndiget, avgjør kommunen selv. Kommunen kan på dette området selv i stor grad definere hva som er hensiktsmessig. Det er ikke bare den enkeltes situasjon som er med i denne vurderingen, men også hva som er hensiktsmessig for kommunen. Praksis kan med andre ord skape forskjeller som kan oppleves som urettferdige og tilfeldige for brukerne. Brukeren vil heller ikke kunne påklage kommunens avgjørelse til fylkesmannen. I spørsmål om valg av hjelpeform kan ikke fylkesmannen overprøve kommunens frie skjønn fullt ut for å ivareta søkerens rettssikkerhet. Dette ville i tilfelle forutsette en endring i sosialtjenesteloven.

5.1 Sikring av et forsvarlig innhold

Et særtrekk ved brukerstyrt personlig assistanse er at brukere, pårørende og andre private parter påtar seg å organisere og utføre kommunale tjenester. Kommunen har ansvar for at tjenestetilbudet har et forsvarlig innhold selv om den verken er arbeidsgiver eller arbeidsleder for tjenesten. Som oppdragsgiver må kommunen sørge for at den som påtar seg oppgavene, overholder de samme pliktene som kommunen er pålagt, og at tjenesten utføres på en faglig og etisk forsvarlig måte. Vi skal se nærmere på noen tilsynserfaringer som illustrerer at dette kan være vanskelig å få til i praksis.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus foretok i 2007 en gjennomgang av 39 klager på brukerstyrt personlig assistanse i årene 2005-2007, samt en spørreundersøkelse om

ordningen i 6 bydeler og 6 kommuner. Gjennomgangen viste bl.a. at når Uloba var arbeidsgiver, var det ingen dialog eller rapportering mellom kommunen og assistentene. Når kommunen var arbeidsgiver, var det noe kontakt mellom kommunen og arbeidsleder / bruker, og kontakten ble i hovedsak tatt når et nytt vedtak skulle fattes.

En annen ting som fremkom var at nesten alle kommunene og bydelene som inngikk i undersøkelsen, oppga at arbeidsleder / bruker selv måtte sørge for vikar når assistentene hadde ferie eller ved annet fravær. Kommunene tok i liten grad ansvar for at bruker til enhver tid fikk dekket sitt tjenestebehov, og at ikke pårørende ble unødig belastet.

Fylkesmannen uttrykte bekymring for at kommunene hadde så lite innsyn i og kontroll med tjenestene de var ansvarlige for, og stilte også spørsmål ved om det var mulig å sikre forsvarlige tjenester når kontakten mellom kommune og bruker var såpass liten som den var i mange kommuner.

Vi har ikke grunnlag for å si at funnene Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjorde i sin gjennomgang av klagesaker, kan generaliseres. Vi vil nøye oss med å peke på at det å sikre brukeren en forsvarlig og stabil tjeneste, rett til privatliv og til selv å bestemme hvordan bistanden skal brukes og livet leves, er en av de store utfordringene ved denne ordningen.

6 Brukere, bistandsbehov og geografisk utbredelse

6.1 Om brukerne

Det store flertallet som bruker personlig assistanse er sterkt fysisk bevegelsehemmede. En del har synshemninger eller påførte hjerneskader, også i kombinasjon med fysiske funksjonshemninger. Etter utvidelsen av brukergruppen har barn og voksne med utviklingshemninger eller psykiske lidelser også blitt brukere. Et mål er at ordningen ikke skulle være knyttet til noen bestemte funksjonshemninger eller diagnoser. Så langt har de fleste brukerne vært yngre og eldre voksne. I liten grad har brukerne vært over 70 år.

6.2 Antallet brukere

Fra ordningen med brukerstyrt personlig assistanse ble lovfestet i 2000 har det totale antallet brukere økt fra 298 til 2028 i perioden 2000 til 2006, i følge Statistisk sentralbyrås KOSTRA-tall. Tallene for 2001-2005 er hentet fra Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat (2007). I tabellen nedenfor har vi lagt til KOSTRA-tallene for 2006.

Fylke	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Østfold	20	47	55	60	67	81	97
Akershus	32	64	96	87	146	170	206
Oslo		73	108	112	136	188	197
Hedmark	6	33	30	43	35	66	94
Oppland	10	39	48	65	81	97	112
Buskerud	22	54	64	67	86	92	113
Vestfold	14	33	41	59	65	85	92
Telemark	6	15	26	28	35	45	62
Aust-Agder	4	16	18	21	21	35	55
Vest-Agder	23	41	54	61	64	65	66
Rogaland	29	50	71	67	73	76	109
Hordaland	6	92	114	132	146	155	195
Sogn og Fjordane	11	23	25	29	40	52	68
Møre og Romsdal	21	39	45	53	59	79	101
Sør-Trøndelag	19	68	68	70	87	100	111
Nord-Trøndelag	27	33	41	49	56	59	64
Nordland	31	58	60	86	92	170	180
Troms	2	21	40	34	44	66	70
Finnmark	15	14	14	19	24	30	36
Totalt antall mottakere	298	813	1018	1142	1357	1711	2028
Endringer i prosent		172,8	25,2	12,2	18,8	26,1	18,5

For 2007 er det ikke mulig å få frem et nøyaktig tall på hvor mange som mottok brukerstyrt personlig assistanse. Årsaken er at da IPLOS overtok KOSTRAs registrering av mottakere av kommunale helse- og sosialtjenester i 2007, ble antallet mottakere kun registrert dersom det var fem eller flere som mottok tjenesten i kommunen. Legger vi

sammen de tallene som er registrert, finner vi at antallet mottakere av brukerstyrt personlig assistanse i 2007 er 797, dvs. langt under halvparten av antallet fra året før. Vi har likevel ikke grunn til å tro at det var færre som mottok brukerstyrt personlig assistanse i 2007 enn i 2006. Vi vet bare ikke hvor mange det var.

KOSTRA-tallene viser også antall brukere som har fått tildelt personlig assistanse fordelt på antall kommuner:

	2000	2001	2006
Antall mottakere fordelt på kommuner	298 brukere i 120 kommuner	813 brukere i 323 kommuner	2028 brukere i 333 kommuner

Som det fremgår av matrisen, var det en stor økning både i antall brukere og i antall kommuner fra ordningen ble hjemlet i lov og i de påfølgende årene.

Oversikten over brukere fordelt på fylker viser relativt stor variasjon mellom fylkene når vi korrigerer for befolkningstallet. Det samme gjelder på kommunenivå. Helse- og omsorgsdepartementet oppsummerer i sitt høringsnotat (2007) at mens en fjerdedel av kommunene benyttet ordningen i 2000, hadde andelen steget til nesten tre fjerdedeler i 2005. Dette innebærer at i 2005 var det en fjerdedel av kommunene som ikke tildelte brukerstyrt personlig assistanse. Fra 2005 til 2006 steg antallet kommuner som tildelte ordningen med 110, noe som innebærer at i 2006 var det fortsatt omtrent 100 kommuner som ikke brukte ordningen.

For 2007 vet vi heller ikke hvor mange kommuner som benyttet ordningen med brukerstyrt personlig assistanse. Vi vet at i 72 av landets 430 kommuner mottok fem eller flere innbyggere ordningen, mens de resterende 358 kommunene hadde 0 til 4 brukere. I Oslo og Akershus var det henholdsvis 8 og 12 kommuner eller bydeler som hadde fem eller flere mottakere av brukerstyrt personlig assistanse. I 16 fylker var det tilsvarende antallet kommuner mellom 2 og 6. I Finnmark var det ikke registrert noen kommuner med fem eller flere brukere.

6.3 Omfang på bistanden

Flere som har omtalt ordningen (bl.a. Guldvik 2003 i Helse- og omsorgsdepartementet (2007) og Andersen et al. 2006) deler brukerne inn i tre kategorier etter antall timer assistanse:

Kategori	Antall timer pr. uken	Prosent av alle brukere
Småbrukere	1-15	26
Gjennomsnittsbrukere	16-38	43
Storbrukere	39-99	28
Ingen informasjon om antallet timer		3

Disse tallene er fra 2002. Det har senere ikke vært laget noen oppdatert oversikt på dette området. En kan derfor ikke si om eller eventuelt hvor store endringene i omfanget på tildelte timer er, eller om forholdet mellom de tre kategoriene er det samme i dag som for fem år siden. For 3 prosent av brukerne manglet det informasjon om timeantallet. I sitt høringsnotat oppgir Helse- og omsorgsdepartementet (2007) at timeantallet for den enkelte bruker i dag varierer fra mellom 3 til 168 timer i uken. Timeantallet kan med andre ord ligge betydelig høyere enn 99 timer pr. uke, men uten at en vet hvordan de ulike kategoriene brukere fordeler seg på denne timeskalaen.

7 Hva synes brukerne om brukerstyrt personlig assistanse?

7.1 Mange er fornøyde

Andersen et al. (2006) omtaler to større studier som ble gjennomført i 1996 og 2001 blant mottakere av brukerstyrt personlig assistanse (Askheim og Guldvik 1999, Guldvik 2003a). Da den siste undersøkelsen ble gjennomført, fantes det omlag 600 brukere av ordningen. Det ble sendt ut spørreskjemaer til 578 personer hvorav 2/3 av skjemaene ble besvart. I tillegg ble et utvalg av disse brukerne intervjuet nærmere. Svært mange av brukerne hadde mottatt andre kommunale tjenester før de fikk brukerstyrt personlig assistanse. Brukerne i

begge undersøkelsene hadde likevel det til felles at de gjennomgående var godt eller nokså godt fornøyd med brukerstyrt personlig assistanse. De var fornøyd med de mulighetene for fleksibilitet og individuell tilpasning som ordningen åpner for, og spesielt var de fornøyd med selv å kunne velge assistent og med å ha færre hjelpere enn tidligere. Andersen et al. (2006) viser til at disse funnene understøttes av andre studier (Gough 1994, Glasby og Littlechild 2002, Hugemark og Wahlstrøm 2002), men uten at disse omtales mer detaljert.

Funnene over bekreftes også av Fylkesmannen i Oslo og Akershus' gjennomgang av klagesaker fra 2005-2007. De fant at mottakere av sosialtjenester, til tross for klagen, ønsket brukerstyrt personlig assistanse i stedet for tradisjonelle sosialtjenester. Årsaken var at de ville ha mulighet til et sosialt liv, til selvstendighet, og til en fleksibel, men samtidig en stabil tjeneste. Videre ønsket de også å være uavhengige av nærstående og profesjonelle hjelpere. Mange ga uttrykk for at de tradisjonelle tjenestene var rigide og ikke tok nok hensyn til deres varierende behov og ønsker. I forbindelse med tradisjonelle tjenester kom det mange forskjellige mennesker innom hjemmet, de kom ikke til fastsatt tidspunkt og det var mange oppgaver de ikke utførte. Flere skrev i klagen at dette skapte utrygghet og uselvstendighet.

7.2 Klager og utfall av klagen

Samtidig som undersøkelsene viste at brukerne i stor grad var fornøyd med brukerstyrt personlig assistanse, fantes det ikke kunnskap om hvor mange som ikke fikk innvilget ordningen. For i noen grad å kompensere for dette så Andersen et al. (2006) nærmere på klagen som fylkesmennene mottok på brukerstyrt personlig assistanse, og argumenterte med at klagen kunne fortelle mye om hva slags forventninger brukerne hadde til ordningen og hvordan forventningene ble møtt av kommunen. Konkret ble omfanget på klagen undersøkt, hva det ble klaget på, hva klagebehandlingen resulterte i, og klagebehandlingen i fylkesmannsembetene. Etersom fylkesmannsembetene ikke rapporterte spesielt om utfallet av klagen på brukerstyrt personlig assistanse, bygget Begg (2006) som foretok denne undersøkelsen, denne på statistisk rapportering, en dokumentstudie av 94 av 245 saker fra årene 2001-2003 fra 15 fylkesmannsembeter, og de sammenlignet klager på brukerstyrt personlig assistanse med klager på andre områder i sosialtjenesteloven.

Begg fant at antallet klager ble fordoblet fra 2001 til 2003. Det går ikke frem om det var bestemte typer brukere som klaget, men vi vet hva det ble klaget på. I hovedsak ble det klaget på avslag på tildeling av tjenesten og på utmåling av timer. Andelen som klaget over tilmåling av timer økte fra 2001 til 2003. Likevel kom det samlet sett inn flere klager på avslag på tildeling enn over tilmåling av timer. Dette viser oss at det var flere som ønsket å få brukerstyrt personlig assistanse enn dem som fikk det. Vi må også regne med at ikke alle som fikk avslag på ordningen klaget, selv om vi ikke kan fastslå noe antall.

Sammenlignet med vel etablerte sosialtjenester som hjemmehjelp- eller støttekontaktjenester, har klagefrekvensen på brukerstyrt personlig assistanse vært relativt høy. Begg (ibid) forklarer dette bl.a. med at en må forvente flere klager på nye tjenester fordi det tar tid før de finner sin form. Det har også vært fremhevet at en annen årsak har vært at de som søkte eller mottok denne tjenesten spesielt i de første årene var svært ressurssterke, og gjorde mye både for å få tjenesten og for å få den tilpasset egne bistandsbehov.

Undersøkelsen viste at det var stor variasjon mellom fylkene i behandlingen av klagen. Hvorvidt de påklagede vedtakene hadde blitt opprettholdt, varierte fra 25 til 93 prosent. Dette ble forklart bl.a. med usikkerhet i tolkningen av et nytt regelverk og med at fylkesmennene ikke hadde fått konsolidert seg på dette området. Det ble også pekt på at fylkesmennene ivaretok klagenes rettssikkerhet, men at de gjennom sin klagebehandling i liten grad overprøvet kommunenes vurderinger av i hvilken form tjenester skulle tildeles og omfanget på tjenesten som ble tildelt.

Som vi så i kapitlet som omhandlet kommunenes praktisering, er timeantallet brukerne fikk tildelt avhengig både av kommunens økonomi og viljen til prioritering. Dette kan gi forskjeller i tjenestetildeling til potensielt like brukere. Når vi sammenholder dette med undersøkelsen av klagebehandlingen som viste at fylkesmannsembetene i liten grad overprøvet kommunenes vurderinger og praksis, og at embetene ikke hadde en konsolidert praksis seg i mellom, må dette sies å være bekymringsfullt for de som bruker og de som søker om denne ordningen. Vi må ta forbehold om at det kan ha skjedd endringer siden disse undersøkelsene ble gjort. Men dersom søkerens bostedskommune og bostedsfylke har avgjørende betydning for tildeling og utmåling, er brukernes rettssikkerhet svekket.

Det er et spørsmål om handlingsrommet for kommuner og fylkesmannsembeter på dette området bør justeres og harmoniseres.

8 Vurdering av behov for tilsyn

Brukerstyrt personlig assistanse er en tjenesteform i skjæringspunktet mellom offentlig ansvar og privat tjenesteutøvelse. Utvidelser av målgruppen har ført til et stort mangfold og ulike behov i målgruppen. Ulike måter å organisere arbeidsgiver- og arbeidslederansvaret på gjør også at ordningen representerer store tilsynsmessige utfordringer: Brukerens styringsrett og kommunens ansvar for en forsvarlig tjeneste samt ønsket om innsyn og kontroll med hvordan offentlige ressurser blir brukt, kan være potensielle konfliktområder mellom partene i ordningen. Det varierer hvordan kommunen som har tildelt tjenesten, sikrer forsvarlig tjenesteyting, og hvordan kommunen holder kontroll på tjenesteytingen i praksis. Det kan stilles spørsmål ved hvordan kommunen kan sikre at assistentene gjør en forsvarlig jobb samtidig som assistentene kan rekrutteres uten at kommunen er annet enn formelt involvert.

Kort oppsummert ser vi følgende potensielle sviktområder knyttet til ordningen med brukerstyrt personlig assistanse. Våre vurderinger er gjort på bakgrunn av den kunnskap som er lagt til grunn for notatet jf. pkt. 1.5, og er ikke basert på dagens klagesaksbehandling hos fylkesmennene.

- Mottakere av brukerstyrt personlig assistanse har fysiske eller psykiske funksjonshemninger, en del av dem er mindreårige. De brukerne som fikk ordningen tidlig, var oftest ressurssterke personer som i stor grad kunne ivareta sine interesser på tross av sine funksjonshemninger og behov. De senere års utvikling med at ordningen har blitt utvidet til å gjelde personer med dårligere funksjonsevne, innebærer at mange av dagens brukere i liten grad kan ivareta sine egne interesser. Ordningen tar som et utgangspunkt og det ligger i dens natur at brukerne selv skal kunne medvirke sterkt. Etter vår vurdering innebærer det at faren

for at svikt kan skje er blitt større når flere i brukergruppen har mindre forutsetninger for å medvirke og medbestemme.

- Tallmaterialet (Begg 2006), også når det er korrigert for fylkenes befolkningsstørrelse, viser at det er variasjon i praksis for tildeling av brukerstyrt personlig assistanse. Variasjonen i antall timer som tildeles uttrykker både brukernes varierende behov, men også ulik tildelingspraksis i kommunene. En slik variasjon innebærer at tilgjengeligheten til ordningen er ulik og indikerer at personer som skulle hatt ordningen ikke får den. Det peker i retning av at ordningen ikke fungerer som forutsatt.
- Det er mange klager på brukerstyrt personlig assistanse. I hovedsak klages det over avslag på søknad om tildeling og på bistandens omfang. Mange klager i forhold til hvor mange som har fått ordningen kan bety at det er en relativt sterk brukergruppe som benytter klageinstituttet for å ivareta sine interesser. Det indikerer imidlertid også at ordningen faktisk fungerer for dårlig.
- Slik det fremgår av litteraturen, varierer utfallet av klagebehandlingen på dette området, og det har vært lite overprøving av kommunenes vedtak. Selve tjenesteorganiseringen har ikke fylkesmannen anledning til å overprøve. Sammenholdt med en varierende kommunal praksis, kan dette føre til manglende likebehandling, og det kan synes tilfeldig hvem som får og ikke får sin søknad innfridd. Det betyr også at brukernes anledning til å klage kan ha liten reell betydning for klageren. Klageretten bidrar da i liten grad til å ivareta rettssikkerheten.
- Tilsynserfaringer og annen tilgjengelig kunnskap viser at kommunal tjenesteyting mange steder er underlagt for svak styring og kontroll. Lokale tilsynserfaringer har vist at det er særlig krevende å sikre at tjenesten er forsvarlig når private aktører yter tjenester på vegne av det offentlige. Denne ordningen setter dette særlig på strekk da den eller de private aktørene her er enkeltpersoner med varierende kompetanse og som ikke har et fagmiljø eller organisasjon rundt seg som kan bidra i å sikre kvaliteten. Det kompliserer ytterligere at tjenesten ytes i den private sfære

der brukeren selv skal ha kontrollen. Kommunen må i sin innsats for å sikre forsvarlig tjenesteyting være varsom for å unngå å krenke brukeren og dennes private forhold. Videre er det slik at ordningen for noen innebærer at det er flere aktører i bildet. Det kan stille krav til god kommunikasjon og samhandling og øke sannsynligheten for at svikt kan skje.

Disse forholdene gir godt grunnlag for å si at brukerstyrt personlig assistanse er en ordning som tilsynsmyndigheten bør ha høyt oppe på sin prioriteringsliste. De kriterier som er lagt til grunn for å vurdere prioritering (fare for svikt, utsatt brukergruppe osv) er innfridd.

På tross av dette vil ikke vi anbefale at temaet prioriteres for tilsynsaktivitet nå. Det er dels fordi dagens regelverk er innrettet slik at et tilsyn bare i begrenset grad vil kunne bidra til en mer harmonisert praksis og større likhet for brukerne. Normene som styrer tildeling og utmåling er lite presise og rettighetsfestingen er svak. Et tilsyn på området ville sannsynligvis bekrefte den beskrevne variasjonen i tilgjengelighet og fordeling uten at tilsynet ville kunne reagere med særlig kraft for å endre det bildet.

Den svake rettighetsfestingen og normeringen er også bakgrunnen for det lovarbeidet som nå pågår. Vi mener at en beslutning om tilsyn bør avvende resultatet av dette lovarbeidet.

Selv om tildeling av ordningen er lite egnet som tilsynsystema nå, så kunne man tenkt seg at tilsyn med denne ordningen innefor gjeldende regelverk kunne rettes mot om kommunen sikrer at tjenesteytingen er forsvarlig der den er tildelt. Kommunen har plikt til å sørge for å ha bestemte tjenester i sitt tjenesterepertoar, og plikt til å sørge for at tjenestene er forsvarlige. Dette gjelder også når kommunen bruker andre aktører til å yte tjenestene. Kommunene må ha systemer og iverksette tiltak som gjør at de styrer, planlegger og skaffer seg innsikt i kvaliteten på tjenestene som ytes. Det mangfold og den variasjon som regelverket her gir rom for, vil imidlertid gjøre normering og harmonisert skjønnsutøvelse vanskelig.

Når forholdene ligger til rette for å prioritere ordningen som tema for tilsyn, er det flere utfordringer som det må tas hensyn til og som må håndteres for å gjennomføre tilsyn. Nedenfor har angitt noen av disse.

- Tjenester som ytes i et privat hjem er en utfordring både for dem som yter tjenestene og for tilsynet. Tilsynsmyndigheten har liten erfaring med tilsyn i den private sfære. En mulig tilsynstilnærming vil kreve at både bruker og assistent(er) medvirker som informanter. Det er metodisk utfordrende. Spesielt for brukeren vil det kunne oppleves som vanskelig å skulle gi tilbakemeldinger om en assistent en er helt avhengig av å ha et godt forhold til.
- Den store variasjonen i praksis når det gjelder arbeidsgiveransvar og arbeidsledelse utfordrer tilsynet. Ansvarslinjene blir fort uklare og det er krevende å finne frem til den som faktisk har ansvaret for tjenesten.

9 Konklusjon

Brukerne av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse er en sårbar og utsatt gruppe der flere har problemer med å ivareta sine egne rettigheter. Ordningen har noen særtrekk som gir stor sannsynlighet for svikt. Vi anbefaler likevel ikke at dette prioriteres som tema for tilsyn nå. Beslutning om landsomfattende tilsyn bør avvente resultatene av de pågående lovendringene.

Dersom fylkenes lokale risikovurderinger og kjennskap til kommunene gjør at temaet velges for egeninitierte tilsyn, antar vi at det foreliggende notatet kan være nyttig i forberedelsen av tilsyn.

10 Kildeliste

Andersen Jan, Askheim Ole Petter, Begg Ingvild Sigstad og Guldvik Ingrid (2006): Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Askheim Ole Petter (2006): Å leve er mer enn å overleve. Funksjonshemmede med brukerstyrt personlig assistanse forteller. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Begg, Ingvild Sigstad (2006): Nytter det å klage? Fylkesmannens behandling av klager vedrørende brukerstyrt personlig assistanse. Forskningsrapport nr. 127/2006. Høgskolen i Lillehammer.

Grut, Lisbet, Kvam, Marit Hoem, Lippestad, Jan-W og Tyrmi, Geir (2007): Sosial- og helsetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne. Oversikt over utviklingen i perioden 2001-2006. Rapport SINTEF Helse, A1541.

Eksempelsamling (2000): Brukerstyrt / borgerstyrt personlig assistanse BPA.

Brusén, Peter (2007): Personlig assistans som yrke. Utgitt av Sosialstyrelsen som Underlag från experter. Artikkelnr. 2007-123-24.

Christensen, Karen (2007): "Valgfrihetens pris". Kronikk i Velferd 2/2007.

Helse- og omsorgsdepartementet (2000): Rundskriv 1-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv. Brukerstyrt personlig assistanse.

Helse- og omsorgsdepartementet (2005): Rundskriv 1-15/2005: Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) – utvidelse av målgruppen.

Helse- og omsorgsdepartementet (2007): Høringsnotat om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Romøren, Tor Inge (red.) (2000): Usynlighetskappen. Levekår for funksjonshemmede. Oslo: Akribe

Sosial- og helsedirektoratet (2007): Anbefalinger til saksbehandlingsprosessen – Lov om sosiale tjenester § 4-2. Hefte IS-1382

Lov om sosiale tjenester mv. (Lov 1991-12-13 nr. 81)

Innlegg i Dagsavisen, Aftenposten, Dagbladet, VG