



TIL: Helse- og Omsorgsdepartementet

Oslo, den 10. juni 2022

«SELVSTYRT ER VELSTYRT» - NOU 2021: 11

Innspill fra SAFO (Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner)

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) er en paraplyorganisasjon for Norges Handikapforbund (NHF), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) og Foreningen Norges Døvblinde (FNDB).

SAFOs visjon er full deltakelse og likestilling for funksjonshemmede og at funksjonshemmedes menneskerettigheter realiseres i Norge. Vårt hovedkrav er at **CRPD – Funksjonshemmedekonvensjonen skal inkorporeres i Menneskerettsloven**.

BPA må bygge på CRPD – Funksjonshemmedes menneskerettigheter

SAFO vil understreke at BPA-ordningen må baseres på og kvalitetssikres med bakgrunn i funksjonshemmedes menneskerettigheter slik disse er opplistet og utdypet i CRPD, FN-konvensjonen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Flere artikler er aktuelle som rammeverk både for prosessen og resultatet av veien mot en bedre BPA-ordning.

Artikkel 5 i CRPD understreker statenes forpliktelser til å treffe hensiktsmessige tiltak for å fremme likhet og hindre diskriminering. BPA er et høyst nødvendig likestillingsverktøy for mange funksjonshemmede i tilfeller der andre virkemidler ikke strekker til. Artikkelen understøttes av det grunnleggende prinsippet i artikkel 3.a. om respekt for menneskets iboende verdighet og individuelle selvstendighet til å treffe egne valg. For mange er konsekvensen av mangel på BPA nettopp redusert eller ingen mulighet til å treffe egne valg, og en nedgradering av egen verdighet. Artikkel 19 utdyper nettopp retten til å bo der man vil, med tilgang til nødvendige støttetjenester for å leve et selvstendig liv.

FN-konvensjonen CRPD inkluderer også sterke føringer om nødvendigheten av å inkludere funksjonshemmede i pågående prosesser. Artikkel 4.3 understreker at «berørte parter må bli hørt» og i artikkel 29 vektlegges behovet for at funksjonshemmede har anledning til å delta i samfunnets politiske og offentlige liv. SAFO vil derfor påpeke at organisasjonene av funksjonshemmede i prosessen frem mot politiske forslag og vedtak må sikres god og nødvendig inkludering.

Oppsummering av SAFO sine hovedkrav

Ideologisk forankring

- BPA ordningen må bygge på kravene FNs funksjonshemmedekonvensjon (CRPD)
- Lovverket må inneholde tydelige krav om at det skal innvilges BPA til personlig assistanse som er nødvendig for å kunne leve og delta i samfunnet med samme valgmuligheter som andre.

Lovmessig forankring

- BPA må flyttes fra Helse og omsorgsloven
- BPA skal også hjemles i likestillingsloven.

Målgruppe for BPA-ordningen

- BPA skal være uavhengig av type funksjonsnedsettelse, og kan tildeles alle som har behov for personlig assistanse som man enten leder selv eller sammen med noen
- Retten til BPA må ikke avgrenses på bakgrunn av alder og timebehov
- BPA må sømløst samordnes slik at BPA fungerer som en helhetlig ordning for personer som har behov for helsetjenester eller har vedtak etter kapittel 9 i Helse og omsorgsloven.
- Barns selvstendige rett til BPA må bli helt tydelig. Barn har også rett til likestilling og en del av det er retten til å bli selvstendige fra foreldre i samme tempo som andre.
- BPA til familier med barn med assistansebehov må vurderes ut fra familiesituasjon som helhet.
- BPA må kunne gis både på bakgrunn av barnets assistansebehov, for å hjelpe foreldre med å dekke foreldrenes meromsorgsoppgaver og som avlastningstiltak

Innhold i BPA-ordningen

- BPA skal være en egen tjeneste
- BPA må gjelde alle områder i livet (arbeid, skole/utdanning, ferie, fritid, familieliv)
- BPA må samordnes med funksjonsassistanse, og også gjelde VTA, dagsenter og arbeidsmarkedstiltak
- BPA skal kunne benyttes i og utenfor egen kommune
- BPA ordningen må sikre retten til fritt valg av BPA tilbyder tilpasset egne behov

Finansiering

- Det må ikke være egenandel på BPA
- Staten må sikre forutsigbar finansiering av ordningen
- Tilskudd fra staten til kommunene må følge personen

Kvalitetssikring av BPA-tjenesten

- Ansatte i ordningen må ha gode og ryddige arbeidsforhold.
- Assistentene må fortsatt ha status som kritisk personell
- Saksbehandlere skal ha likestillingskompetanse
- Det skal etableres et Nasjonalt Kompetansesenter

Ideologisk forankring

- BPA ordningen må bygge på kravene FNs funksjonshemmedekonvensjon (CRPD)
- Lovverket må inneholde tydelige krav om at det skal innvilges BPA til personlig assistanse som er nødvendig for å kunne leve og delta i samfunnet med samme valgmuligheter som andre.

Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA) er et verktøy for likestilling. Ordningen innebærer at personen som har behov for assistanse selv skal bestemme:

Hvem som skal være assistent

Hva assistenten skal gjøre

Hvor assistenten skal jobbe

Når assistenten skal jobbe

Lovfestingen av BPA må forankres i funksjonshemmedes menneskerettigheter slik de fremstår i FN-konvensjonen CRPD. Det innebærer at BPA-ordningen må lovfestes med et innhold og omfang som sikrer selvbestemmelse og likestilling.

Dagens praksis i mange kommuner innebærer at BPA ikke fremstår som et likestillingsverktøy for de som benytter tjenesten, men som en lite fleksibel ordning med kommunalt overformynderi hvor selvbestemmelsen over eget liv er svært begrenset. Dette er ikke i tråd med CRPD eller intensjonen om BPA som et verktøy for likestilling. Reguleringen av ordningen må være tydelig med konkretisering av nødvendige kriterier som skal sikre BPA som et likestillingsverktøy i pakt med CRPD. I hovedsak støtter SAFO lovforslaget i dissensen, og ber om at denne legges til grunn for det videre arbeidet.

Lovmessig forankring

- BPA må flyttes fra Helse og omsorgsloven
- BPA skal også hjemles i likestillingsloven.

I utvalgets mandat var lagt klare føringer om at BPA skulle defineres som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning. SAFO understreker at dette ikke kan løses så lenge BPA fortsatt skal ligge under helselovgivningen, med de begrensinger som foreslås.

Endringer i kommuneloven gir kommunene økt selvstyre, men også større mulighet til å fravike forskrifter og rundskriv. Likestilling må være et nasjonalt ansvar og kan ikke overlates til den enkelte kommunes forståelse og praktisering. Det er derfor viktig at BPA hjemles i lov og ikke i forskrift. Det er også viktig at retten til BPA er entydig og at den ikke splittes opp i ulike lover, avhengig av om du styrer ordningen selv eller med hjelp av andre.

Målgruppe for BPA-ordningen

- BPA skal være uavhengig av type funksjonsnedsettelse, og kan tildeles alle som har behov for personlig assistanse som man enten leder selv eller sammen med noen
- Retten til BPA må ikke avgrenses på bakgrunn av alder og timebehov
- BPA må sømløst samordnes slik at BPA også kan fungere som en helhetlig ordning for personer som har behov for helsetjenester eller har vedtak etter kapittel 9 i Helse og omsorgsloven.

- Barns selvstendige rett til BPA må bli helt tydelig. Barn har også rett til likestilling og en del av det er retten til å bli selvstendige fra foreldre i samme tempo som andre.
- BPA til familier med barn med assistansebehov må vurderes ut fra familiesituasjon som helhet.
- BPA må kunne gis både på bakgrunn av barnets assistansebehov, for å hjelpe foreldre med å dekke foreldrenes meromsorgsoppgaver og som avlastningstiltak

BPA – et likestillingsverktøy uavhengig av type funksjonsnedsettelse

Diskusjonen om at BPA også er skal være et verktøy for de som ikke kan styre sin assistanse selv, har gått i bølgedaler. Selv om det nå er langt større aksept for at alle skal ha tilgang til BPA, har kritikken aldri helt stilnet. Den delen av BPA-utvalget som består av 6 personer foreslår også en forskjell i regulering, noe som nettopp viser at flere mener det bør være forskjell på typer av funksjonsnedsettelse.

SAFO vil understreke at det aldri må være tvil om at alle typer av funksjonsnedsettelse skal gi tilgang til BPA. Retten til BPA må være lik for alle, enten man styrer ordningen selv, eller sammen med en medarbeider. Det må være behovet som styrer. I forbindelse med videre regulering må dette utredes og hjemles, slik at det ikke skapes tvil om at BPA er et likestillingsverktøy for alle, uavhengig av funksjonsnedsettelse, assistansebehov og om man styrer ordningen selv eller sammen med noen.

Ingen aldersgrense

Vi mener det ikke kan settes en øvre aldersgrense for rettigheten til BPA som foreslås i kapittel 26. Det er behovet som må være styrende. Det kan imidlertid skilles mellom funksjonsnedsettelse og normal alderdomssvekkelse. Retten må følge behovet og ikke alder.

Antall timer skal ikke begrense rettighet

Det vil også være en begrensning av selvstendighet og likestilling dersom retten til BPA begrenses av hvor mange timer assistanse vedkommende som ønsker BPA har behov for. Selv om tjenesten skal utformes i samråd med den enkelte, ser vi at BPA er området hvor flest saker blir opphevet eller omgjort av Statsforvalteren. Faktisk omgjør eller opphever statsforvalteren mer en 40% av ankesakene. Dette viser tydelig at det er stor avstand mellom den enkeltes og kommunens vurdering av behovet.

Alle mennesker ønsker i utgangspunktet å være selvhjulpne, uten hjelp fra andre. Å ha andre mennesker tett på livet, i hjemmet og med familien er ikke et ønske, men en nødvendighet. Ingen vil derfor bruke assistansetimer mer enn nødvendig. Det må gis tillit til at den det gjelder, kan vurdere behovet sitt selv.

Personer med behov for helsetjenester skal også inkluderes

Selv om SAFO mener at BPA skal ut av helselovgivningen, skal imidlertid ikke dette forhindre at personer som har behov for helsetjenester eller har vedtak etter kapittel 9 i HOL skal omfattes av BPA-rettigheten. Det er derfor viktig at ordningen legger til rette for å samordne BPA med helsetjenester slik at de fungerer som en sømløs og helhetlig løsning i en BPA-ordning. Dette løser mange kommuner på en god måte i dag. Spesialisert helsehjelp kan være mer hensiktsmessig i en BPA-ordning enn punkttjenester fra kommunen da oppgaven utføres av færre antall personer og dermed mindre sannsynlighet for feilbehandling

Retten til BPA for personer med vedtak etter kap 9 i Helse- og omsorgsloven må videreføres

Alle mennesker trenger trygghet i livet sitt, spesielt personer med sammensatte adferdsvansker. Erfaring viser at organisering av tjenester som BPA er et godt forebyggende tiltak mot bruk av tvang og makt, da en liten og stabil personalgruppe og et stort innslag av brukerstyring bidrar til å redusere forekomsten av utfordrende atferd. Slik det er i dag omfattes personer med vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 av retten til BPA, og en ny BPA-lov må sørge for at denne retten videreføres. Vi ser derfor behov for at det i den nye BPA-loven uttrykkelig fremgår at personer med vedtak etter kapittel 9 omfattes, slik at eventuell tvil, usikkerhet og skjønnsmessige vurderinger unngås.

Barn må ha selvstendig rett til BPA

Redd Barna sin rapport «Fritid uten fordommer» viser at fordommer og manglende kunnskap fra voksne er de usynlige barrierene som stenger barna ute. I tillegg møter de på en rekke fysiske barrierer. Summen av dette blir til skam, bekymring, ensomhet og utenforskap for barna som opplever dette. BPA er en viktig nøkkel for å sikre deltakelse, inkludering og mestring. I dag er det mange kommuner som ikke gir BPA til barn. Dette må derfor stå sterkt i en ny BPA ordning.

Familier med omsorg for barn med assistansebehov må få tilgang til BPA

I tillegg til barns selvstendige rett til BPA må også BPA i større grad kunne brukes for å avhjelpe mer omsorgen i familier som har barn med assistansebehov. BPA vil bidra til at barn får bo i hjemmet sitt i stedet for å måtte flytte til kommunal institusjon for at foreldre skal få avlastning. For de som trenger ekstra forutsigbarhet vil BPA sikre barn assistanse som er stabil og kjent uavhengig av hvilken arena barnet er på. Barn som skal utvikle selvstendighet og uavhengighet kan få mulighet til det i samme tempo som andre barn, og foreldre kan sikres tilsyn med barn som trenger det for å kunne stå i full jobb.

Innhold i BPA-ordningen

- BPA skal være en egen tjeneste
- BPA må gjelde alle områder i livet (arbeid, skole/utdanning, ferie, fritid, familieliv)
- BPA må samordnes med funksjonsassistanse, og også gjelde VTA, dagsenter og arbeidsmarkedstiltak
- BPA skal kunne benyttes i og utenfor egen kommune
- BPA ordningen må sikre retten til fritt valg av BPA-tilbyder tilpasset egne behov

BPA – en egen tjeneste

CRPD fremmer retten til et likestilt og selvstendig liv, noe som blant annet tydeliggjøres i artikkel 19 om å leve og bo selvstendig. Det innebærer blant annet retten til å velge bosted, hvor og med hvem man vil bo, men også retten til å få nødvendig assistanse i selvvalgt bolig. Praksis viser at mange i en rekke av dagens kommuner, ikke får den retten. De plasseres i samlokaliserte boliger – til forveksling lik de gamle institusjonene med kommunale tjenesteytere i vaktordning og uten at beboerne har fått en individuell vurdering. BPA som et verktøy for likestilling – hvor man selv har hånden på rattet og bestemmer hvem, hva, hvor og når,

er en helt annen tjenestetype. I mange andre kommunale tjenester er personene ofte priggitt kommunalt valg av hvem som skal assistere, hva de skal assistere med, når og hvor. BPA er derfor ikke bare en måte å organisere tjenester, det er et verktøy for likestilling og selvbestemmelse vesens forskjellig fra andre tjenestetyper.

BPA – på alle livets områder, på reiser og hjemme og i alle alderskategorier

I dag er BPA forbeholdt omsorgstjenestene og gjelder derfor på et begrenset område av livet. Som likestillingsverktøy må BPA ta utgangspunkt i at funksjonshemmede som alle andre, lever hele liv, og på alle arenaer. Funksjonshemmede blir født, vokser opp, blir voksne og eldes. De er i barnehager, på skole, høyskole og universitet, i arbeidslivet, på idrettsarenaen, i kulturlivet, i politikken, har fritid og fritidsaktiviteter, er på reise, blir kjærester, gifter seg, får barn, blir besteforeldre og etter hvert gamle. Som likestilte borgere skal også mennesker med funksjonsnedsettelse ha samme muligheter til å delta i alle livets faser og på alle livets arenaer. Med dagens sektorvise og lite koordinerte systemer for assistanse, blir muligheten til et sømløst og selvstendig liv langt mindre enn for andre. Det er derfor helt grunnleggende for likestilling, og selvstendighet at ordningene koordineres og at BPA kan ytes overalt, i alle livsfaser og på alle arenaer.

Frihet til å velge selv

Mange kommuner gir ikke anledning til å velge andre tilretteleggere enn egen kommune. Vi har i dag mange BPA tilbydere som har særskilt kunnskap og systemer som dekker ulike individuelle behov. Det er viktig at BPA ordningen fastslår retten til fritt brukervalg tilpasset egne behov og at funksjonshemmede som ønsker det må få velge å være arbeidsgivere i sin egen BPA ordning.

Finansiering

- Staten må sikre forutsigbar finansiering av ordningen
- Tilskudd fra staten til kommunene må følge personen
- Det må ikke være egenandel på BPA
-

Statlig finansiering

Uavhengig av lovmessig forankring, må BPA ordningen sikres forutsigbar finansiering gjennom staten. Dette bør gjøres gjennom et eget øremerket likestillingstilskudd eller en egen refusjonsordning tilsvarende som for ressurskrevende tjenester eller eventuelt en utvidelse av dagens refusjonsordning for ressurskrevende tjenester hvor BPA har eget innslagspunkt som dekker oppgaver som følge av arenautvidelsen.

Egenandeler

Egenandeler er skatt på funksjonshemming. Ingen andre må betale egenandel for å oppnå likestilling. Funksjonshemmede har generelt dårligere betalingsevne enn befolkningen for øvrig, men betaler samtidig betydelig mer i egenandeler på legemidler, medisinsk utstyr, behandlinger med mer enn ikke-funksjonshemmede. Det er stor forskjell på å betale egenandel gjennom hele livet og å betale egenandel på hjemmetjenester i slutten av livet. Det er også stor forskjell på egenandelsatsene kommunene imellom. I noen tilfeller er egenandel så høy at vedkommende ikke har råd til tjenesten. Egenandeler på likestilling må avvikles.

Kvalitetssikring av BPA-tjenesten

- Ansatte i ordningen må ha gode og ryddige arbeidsforhold.
- Assistenten må fortsatt ha status som kritisk personell
- Saksbehandlere skal ha likestillingskompetanse
- Det skal etableres et Nasjonalt Kompetansesenter

Gode og ryddige arbeidsforhold

BPA er et verktøy for likestilling og prinsippet om hva, hvem, hvor og når er vesentlig. Assistentens arbeidshverdag må imidlertid foregå i et skjæringspunkt mellom den enkelte persons rett til en likestilt hverdag og assistentenes rett til et godt arbeidsmiljø hvor de får oppfylt sine rettigheter etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Opplæring og tydelige retter og plikter er nøkkelord. God opplæring av arbeidsledere, medarbeidere og assistenter om hva som er rettigheter og plikter, samt en tydeliggjøring i regel og avtaleverk, er vesentlig rammeverk for å legge til rette for gode tjenester for arbeidslederne/ medarbeiderne og gode arbeidsforhold til assistentene.

Opplæring av saksbehandlere i likestillingsperspektivene

Ideologien som ligger til grunn for BPA er vesens forskjellig fra et patriarkalsk utgangspunkt hvor tjenesteyteren vet best. Et tankesett om at den enkelte personen med behov for assistansetjenester selv skal styre og bestemme er fremmed for flere i de kommunale tjenesteytninger for funksjonshemmede. For mange vil det være en prosess å ta innover seg denne type tankesett. Det er derfor også et viktig verktøy for å sikre BPA som et likestillingsverktøy, at de kommunale saksbehandlere faktisk vet hva det innebærer og hvordan perspektivet skal benyttes i den kommunale saksbehandlingen. Opplæring er nødvendig.

Nasjonalt kompetansesenter – frivillig nasjonal godkjenningsordning

Nødvendig og god opplæring og tydelighet i regel- og avtaleverk er gode verktøy for kvalitetssikring. Et nasjonalt kompetansesenter som kan bidra som ressurs på BPA – med forskning og samlet erfaringskompetanse vil være et ytterligere bidrag til god kvalitetssikring av ordningen. I kommunal saksbehandling, hos private tjenesteytere, for arbeidsledere/medarbeidere, assistenter og andre aktuelle aktører kan dette bidra til nødvendig kunnskap, aktuell standardisering og bedre praksis. Samtidig kan også en frivillig nasjonal godkjenningsordning være et ekstra tilskudd til kvalitetssikringen ved å sikre kvaliteten hos private tjenesteytere.

Med vennlig hilsen

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner



Tom Tvedt
Styreleder



Janne Skei
Daglig leder

