



FAGFORBUNDET

# **Personlig Assistanse i Norge**

Landrapport, KNS-konferanse

30.10-01.11 2018

Helsinki, Finland

Innhold	
<b>Innhold</b>	<b>2</b>
<b>Innledning</b>	<b>3</b>
<b>Antall ansatte innenfor området</b>	<b>4</b>
<b>Antall medlemmer forbundene har (organisasjonsgrad)</b>	<b>4</b>
<b>Aktører innenfor området; offentlige, frivillige, ideelle organisasjoner, kommersielle.</b>	<b>4</b>
<b>Hvordan er arbeidsgiverne organisert?</b>	<b>5</b>
<b>Kollektivavtaler for yrkesgruppen</b>	<b>5</b>
<b>Trender</b>	<b>5</b>
<b>Fagforbundets arbeid med personlige assistenter</b>	<b>5</b>
<b>Utredninger/rapporter om temaet</b>	<b>6</b>

## Innledning

I Norge ble brukerstyrt personlig assistanse (BPA) initiert av funksjonshemmede selv. I 1991 ble det startet et pilotprosjekt i regi av Norges Handikapforbund. Uavhengig Liv Oslo Begrenset Ansvar (ULOBA) ble dannet som arbeidsgiversamvirke for mennesker med assistansebehov.

I 1999 opprettet regjeringen et utvalg som skulle se på funksjonshemmedes rettigheter og foreslå virkemidler for å fremme deltagelse og likestilling. Etter forslag i Odelstingsproposisjon. nr. 8<sup>1</sup> (1999-2000), traff Stortinget en beslutning om å endre Sosialtjenesteloven vedrørende BPA. Så, i 2000, ble brukerstyrt personlig assistanse lovfestet i sosialtjenesteloven (§4-2 bokstav a) som en alternativ organisering av praktisk bistand og opplæring, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming alder eller av andre årsaker.

Noen få år senere ble målgruppa for BPA utvidet. Dette ble gjort i et eget rundskriv uten at dette er blitt lovregulert direkte. Dette åpnet for at flere skulle kunne ha brukerstyrt personlig assistanse, selv om de ikke kunne utøve brukerstyringen direkte selv. Det gjelder f. eks. barn, personer med kognitive funksjonsnedsettelse eller utviklingshemming. I disse tilfellen er det tenkt at arbeidslederfunksjon skal fylles av nærstående privatpersoner.

I 2012 ble den tidligere kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven erstattet av helse- og omsorgstjenesteloven. Dette betydde at BPA ikke lenger var å anse som en sosialtjeneste, men som en alternativ organisering av helse- og omsorgstjenestene. Samtidig ble pasientrettighetsloven erstattet med pasient- og brukerrettighetsloven, og etter noen år ble BPA i 2015 rettighetsfestet<sup>[2]</sup> i pasient- og brukerrettighetsloven og nærmere beskrevet i "rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)". Dette rundskrivet er det mest omfattende omtalen av BPA-ordningen og forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven. Samtidig er det store deler av dagens praksis mer utbygd og utviklet enn hva som er regulert i lov. Lovverket er utfordrende å tolke og gjenstand for mye debatt, konflikt og mistillit mellom brukerne og forvaltningen. Dette har bidratt til at flere av kommunene og leverandørene har utviklet egne tolkninger og tilnærminger til driften av BPA.

En norsk standard for brukerstyrt personlig assistanse kontrakter ble publisert i 2011 som NS 8435<sup>2</sup>, som fastsetter generelle kontraktsvilkår for leveranser av tjenesten. Denne standarden er utgitt i en ny versjon gjeldende fra 2017. Fagforbundets Yrkesseksjon Helse og Sosial har bidratt i arbeidet med standarden.

Fra 2017 gjelder en ny offentlig anskaffelseslov<sup>3</sup>, og en ny forskrift for ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten<sup>4</sup>. Disse vil såklart påvirke hvordan BPA blir

---

<sup>1</sup> Odelstinget var det ene av av to avdelinger som det norske Stortinget ble delt i under behandlingen av lovforslag. 20. februar 2007 vedtok Stortinget et grunnlovsendringsforslag om å oppheve ordningen. Lovforslag behandles nå av et samla Storting.

<sup>2</sup> <http://www.standard.no/no/Nettbutikk/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductID=941546>

<sup>3</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=offentlig%20anskaffelseslov>

<sup>4</sup> <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-10-28-1250>

regulert og stilt krav til innad i kommunene og i oppkjøp av leverandørtjenester. Noe som igjen påvirker personlige assistenters vilkår.

Opplæringen i BPA var fra tidlig av sikret gjennom egne tilskuddsordninger og krav til grunnopplæring i arbeidsledelse. Med årene har tilskuddet fått en annen form og tildeles av Fylkesmannen til kommunene. Helsedirektoratet ga ut Opplæringsbok brukerstyrt personlig assistanse (BPA)<sup>5</sup> i 2015. Her veiledes kommunen og brukerne nærmere om hva BPA er, hvordan man fordeler ansvaret mellom arbeidsleder-arbeidsgiver og kommunen. Boka beskriver presist og i korte trekk hvordan arbeidsledelsen av assistentene skal foregå i daglig drift av BPA, samt arbeidsgivers oppfølging av ansettelser, personalpolitikk mm. Håndboka ble supplert med en powerpoint-presentasjon som er nedlastbar fra Helsedirektoratets nettsider. Dette gir kommunene mulighet til å ta i bruk opplæringsverktøyet internt og gi opplæring til arbeidsledere.

### **Antall ansatte innenfor området**

Det er rundt 3500 BPA-brukere i 2017. Dette antallet rommer ikke brukere av personlig assistanse organisert på tradisjonelt vis fra kommunen til brukerne, og vi har dermed ikke det totale antallet på hvor mange som har personlige assistent. Rettighetsfestingen av BPA-undersøkelsen slår fast at det det finnes 14500 personer i Norge som iht lov skulle ha rett til personlig assistent. Dessuten er det potensielt enda flere som kan ha nytte av å få en brukerstyrt organiseringsform av mindre vedtak enn hva som ligger i rettighetsbestemmelsen, nærmere bestemt 300.000 - 400.000 mennesker (jf. SSB tall om mottakere av helse- og omsorgstjenester i 2017). En studie gjort av Johansen m. fler (2010) som viste at det statistisk sett var 9000 assistenter, basert på et gjennomsnitt på 3 assistenter pr. bruker.<sup>6</sup>

### **Antall medlemmer forbundene har (organisasjonsgrad)**

Bare 441 medlemmer er registrert som Brukerstyrt Personlig Assistent i Fagforbundets medlemsregister, men tallet er nok betraktelig høyere, ettersom assistenter ofte er registrert på andre stillingskoder. Det arbeides med å kartlegge dette nøyere, og det kan være at vi vil ha mer nøyaktige tall å fremlegge på konferansen.

### **Aktører innenfor området**

BPA-portalen<sup>7</sup> er et nettsted hvor det finnes oversikt over hvilke kommuner som selv drifter BPA og hvilke kommuner som har leverandører. Dette er en annonsefinansiert side, der leverandørene profilerer seg forskjellig. I dag finnes det ca 30-40 leverandører der.

De arbeidstakerne Fagforbundet organiserer fordeler seg slik, mellom ulike aktører:  
Private selskaper 63 %

---

<sup>5</sup> <https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/opplæringshandbok-brukerstyrt-personlig-assistanse-bpa>

<sup>6</sup> <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/282133/166%20askheim.pdf?sequence=1>

<sup>7</sup> <https://bpa-portalen.no/>

Kommune 33 %  
Selvstendig arbeidsgiver 5 %.

Dette speiler tall fra 2010 om fordelinga av hvem som har ansatt sine assistenter i privat (36 prosent) , kommunal (54 prosent) og som selvstendig arbeidsgiver (10 prosent). Tall fra 2013 viser at flere aktører har kommet inn på det private leverandørmarkedet (Guldvik og Andersen 2013). Leverandørene framstår med noe ulik profil både når det gjelder målgruppe og egne kvalifikasjoner. Ca. 1/3 av assistentene (ca. 3000) er fast ansatt hos private leverandører. Vel 70 prosent av disse er ansatt i Uloba, mens de resterende fordeler seg på andre leverandører.

### **Hvordan er arbeidsgiverne organisert?**

Norge har flere store arbeidsgiversammenslutninger. AssisterMeg, Aleris og Humana er noen av de store private aktørene som er organisert i NHO, mens Uloba, JAG assistanse, PrimaAssistanse med flere er organisert under Virke.

### **Kollektivavtaler for yrkesgruppen**

Uloba har egen tariffavtale for sine assistenter. Mange leverandører har ikke tariffavtaler, mens kommunene er omfattet av tariffavtalen med Kommunenes Sentralforbund. NHO har en mer generell tariffavtaler som regulerer ufaglært personell, men ikke noe konkret om personlige assistenter i dag.

### **Trender**

Personlige assistenter har lenge vært omtalt som et "ikke-faglig yrke", der tiltroen til brukerstyring skulle innebære en ikke-faglig tilnærming fra den som yter assistansen. Med årene har BPA blitt en nyansert og utvidet ordning som både viser seg å innebære krav til kompetanse og profesjonalitet hos de ansatte.

Videre viser forskning at omtrent 40 % av assistentene hadde helse- eller sosialfaglig utdanning i 2001, fordelt på 43 prosent av de kvinnelige assistentene og 18 prosent av de mannlige. Tar vi med de som hadde yrkeserfaring fra helse- og sosialsektoren, hadde en andel på 60 prosent en helse- og sosialfaglig bakgrunn. En økende andel assistenter har annen etnisk bakgrunn enn norsk. De store kommunene og de private leverandørene oppgir at de har mange assistenter med annen bakgrunn enn etnisk norsk som søkere til stillinger og som ansatte.<sup>8</sup>

### **Fagforbundets arbeid med personlige assistenter**

Yrkesseksjonene i flere lokale fagforeninger og fagforbundsregioner har særskilte tiltak retta mot BPA. Fagforbundet Oslo har for eksempel jevnlig, uformelle "BPA-forum". Fagforbundet Østfold og Fagforbundet Hordaland har også hatt lignende satsinger retta mot assistenter. Sentralt i Fagforbundet er det primært Yrkesseksjon Helse og Sosial og

---

<sup>8</sup> <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/282133/166%20askheim.pdf?sequence=1>

organisasjonsenheten som har drevet konkret arbeid opp mot feltet. Her er en punktvís oppsummering av dette arbeidet.

#### Organisasjonsenhetens arbeid opp mot BPA:

- Sendt personlig brev til 5000 assistenter
- Verveteam har reist rundt og snakket med alle 17 nestledere i regionene om BPA / nestlederne har ansvar for rekruttering
- Fokus på BPA under Fagforbundet
- Sendt sekk til alle tillitsvalgte
- «Tipshefte for aktivister»

#### Yrkesseksjon Helse og Sosials arbeid opp mot BPA:

- Produsert e-læringskurs spesielt for BPA om rolleforståelse, grensesetting, taushetsplikt og maktfordeling. [www.fagifokus.no](http://www.fagifokus.no)
- Fått i stand et BPA-forum med representanter fra brukerorganisasjonene, utdanningsfeltet og arbeidsgiversida.
- Produsert andre aktuelle e-læringskurs som kan passe for BPA: Konflikthåndtering, taushetsplikten, håndhygiene, etisk refleksjon.
- Produksjon av kortstokk med dialogkort for BPA, som kan være utgangspunkt for diskusjoner og etisk refleksjon.
- Facebookside med videoer, intervjuer og annen aktuell informasjon for BPA (376 følgere)
- Produksjon av videoer med etiske dilemmaer, informasjon om lønnsoppgjør, arbeidsvilkår, etc.
- Egen fagdag for BPA i Oslo januar 2016.
- BPA-kafé / samlingspunkt i Oslo og flere andre byer
- Deltakelse i Stolthetsparaden 2018, med slagordet «Stolt og sterk assistent», buttons og annet materiell.
- Egen faggruppe: Mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Egen yrkesbrosjyre/vervebrosjyre for BPA
- Jobber med å knytte til oss en liten gruppe med ressurspersoner

## Utredninger/rapporter om temaet

KS Notat om BPA / Agenda Kaupang: <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvertfagomrader/utvikling/fou/notat-om-bpa-til-konsultasjonsordningen.pdf>

Rapport fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)  
<http://www.ffe.no/aktuelt/ny-rapport-erfaringer-med-bpa/>

Rapport fra Uavhengig Liv Oslo BA, den største enkeltstående aktøren på feltet:  
<https://www.uloba.no/les-ulobas-bpa-rapport/>

Norges Handikapforbunds rapport, 2017 "Likestilling og deltakelse i revers?"  
<http://intranett.nhf.no/showfile.ashx?fileinstanceid=92b00172-89c9-42b8-8a96-8d1f2b45d8f1>

Utredning om rettighetsfesting fra 2017. Utført av Rokkan-senteret.

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettighetsfesting-av-bpa/id2575644/  
Sluttrapporten fra Østlandsforskning før Rokkansenteret tok over oppdraget fra  
Helsedirektoratet](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettighetsfesting-av-bpa/id2575644/Sluttrapporten+fra+Østlandsforskning+før+Rokkansenteret+tok+over+oppdraget+fra+Helsedirektoratet)