



FAGFORBUNDET

Henkilökohtaiset avustajat Norjassa

**Maaraportti KPY:n konferenssiin
30.10.–1.11.2018
Helsinki**

Sisältö

Sisältö	2
Johdanto	3
Alan työntekijöiden määrä	4
Liittojen jäsenmäärä (järjestäytymisaste)	4
Alan toimijat	4
Työnantajien järjestäytyminen	5
Ammattiryhmän työehtosopimukset	5
Alan suuntaukset	5
Ammattiliiton työ henkilökohtaisten avustajien parissa	5
Aihetta koskevia selvityksiä/raportteja	6

Johdanto

Norjassa käyttäjäohjautuva henkilökohtainen apu (Brukerstyrt Personlig Assistanse, BPA) oli vammaisten oma aloite. Se käynnistettiin Norjan vammaisliiton pilottihankkeena vuonna 1991. Uloba – Independent Living Norge perustettiin työnantajien osuuskuntana avustettavien henkilöiden tarpeisiin.

Vuonna 1999 hallitus asetti valiokunnan, jonka tehtävänä oli tarkastella vammaisten oikeuksia ja ehdottaa toimia osallistamisen ja tasa-arvon edistämiseksi. Norjan hallituksen tekemän lakiehdotuksen (ot.prp nr. 8)¹ myötä suurkäräjät päätti muuttaa sosiaalipalvelulakia käyttäjäohjautuvan henkilökohtaisen avun osalta. Sen seurauksena käyttäjäohjautuva henkilökohtainen apu kirjattiin vuonna 2000 sosiaalipalvelulakiin (§4-2, a) käytännön avun ja koulutuksen vaihtoehtoisena järjestämistapana niille, joilla on erityinen avuntarve sairauden, vamman, iän tai muun syyn takia.

Muutamaa vuotta myöhemmin BPA-järjestelmän kohderyhmää laajennettiin. Se toteutettiin omalla kiertokirjeellä ilman varsinaisia lainsäädännöllisiä toimia. Tämän tavoitteena oli, että yhä useammalla olisi mahdollisuus saada käyttäjäohjautuvaa henkilökohtaista apua, vaikka he eivät itse kykene suoraan käyttäjäohjaukseen. Tämä koskee esimerkiksi lapsia, kognitiivisesta toimintarajoitteesta kärsiviä henkilöitä tai kehitysvammaisia. Näissä tapauksissa työnjohtajana toimivat potilaan lähipiirissä olevat yksityishenkilöt.

Vuonna 2012 kunnan terveyspalveluja koskeva laki ja sosiaalipalvelulaki korvattiin terveys- ja hoivapalvelulaille. Sen myötä käyttäjäohjautuvaa henkilökohtaista apua ei enää tulkita sosiaalipalveluksi, vaan se on vaihtoehtoinen tapa järjestää terveys- ja hoivapalveluita. Samalla potilaan oikeuksia koskeva laki korvattiin potilaan ja käyttäjän oikeuksia koskevalla lailla, ja vuonna 2015 käyttäjäohjautuva henkilökohtainen apu sisällytettiin^[7] potilaan ja käyttäjän oikeuksia koskevaan lakiin, ja sitä kuvattiin lähemmin asiaa koskevassa kiertokirjeessä ”Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)”. Se sisältää tähänastisista laajimman kuvauksen BPA-järjestelmästä sekä sen suhteesta terveys- ja hoivapalvelulakiin. Nykyinen käytäntö on kuitenkin suurelta osin lainsäädäntöä laajempi ja kehittyneempi. Lain tulkinta on haastavaa ja johtaa monesti käyttäjien ja hallinnon välisiin keskusteluihin, ristiriitoihin ja epäluottamukseen. Tämän seurauksena monet kunnat ja palveluntuottajat ovat alkaneet tulkita ja toteuttaa BPA-järjestelmää omalla tavallaan.

Norjassa otettiin vuonna 2011 käyttöön käyttäjäohjautuvaa henkilökohtaista apua koskeva standardi (NS 8435)², jossa määritetään palvelun tuottamista koskevat yleiset sopimusehdot. Standardista on laadittu uusi versio, joka astui voimaan vuonna 2017. Fagforbundetin terveys- ja sosiaalialan ammattiosasto on osallistunut standardin laadintaan.

Julkisia hankintoja koskeva uusi laki³ sekä terveys- ja hoivapalveluiden johtamista ja laadun parantamista koskeva säädös⁴ astuivat voimaan vuonna 2017. Ne vaikuttavat luonnollisesti

¹ Aiemmin lakiehdotuksia käsiteltiin Norjan suurkäräjien kahdella eri osastolla. Suurkäräjät hyväksyi kuitenkin perustuslakia koskevan muutoksen 20. helmikuuta 2007 tämän järjestelmän kumoamiseksi, minkä myötä lakiehdotukset käsitellään nykyään koko suurkäräjien voimin.

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

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

BPA-järjestelmän sääntelyyn ja siihen kohdistuviin vaatimuksiin kunnissa sekä palveluiden hankintaan palveluntuottajilta, mikä puolestaan vaikuttaa henkilökohtaisten avustajien ehtoihin.

BPA-järjestelmää koskeva koulutus varmistettiin varhaisessa vaiheessa omien määrärahojen ja työnjohtajien perusosaamista koskevien vaatimusten avulla. Määräraha on kuitenkin muuttanut muotoaan vuosien varrella ja kunnat voivat nykyään hakea sitä maaherralta. Terveystieteiden tutkimuskeskus julkaisi käyttäjäohjautuvaa henkilökohtaista apua koskevan oppaan⁵ vuonna 2015. Siinä kuntia ja käyttäjiä ohjeistetaan tarkemmin BPA-järjestelmän sisällöstä ja vastuun jakamisesta työnjohtajan, työnantajan ja kunnan välillä. Oppaassa kuvataan lyhyesti ja ytimekkäästi, miten avustajien työnjohtajuus tulee järjestää käytännön BPA-työssä ja miten työnantajien tulee seurata työsuhteita ja henkilöstöpolitiikkaa. Oppaan tueksi on laadittu Powerpoint-esitys, joka on ladattavissa Norjan terveystieteiden tutkimuskeskuksen verkkosivustolta. Sen avulla kunnat voivat ottaa koulutustyökalun käyttöön sisäisesti ja antaa koulutusta työnjohtajille.

Alan työntekijöiden määrä

Vuonna 2017 Norjassa oli noin 3 500 käyttäjäohjautuvan henkilökohtaisen avun käyttäjä. Lukuun eivät sisälly kunnan tarjoaman perinteisen henkilökohtaisen avun käyttäjät, joten käyttäjien kokonaismäärä ei ole tiedossa. Käyttäjäohjautuvaa henkilökohtaista apua koskevan oikeuden määrittelyä käsittelevässä selvityksessä todetaan, että Norjassa on 14 500 henkilöä, joilla on lainmukainen oikeus henkilökohtaiseen apuun. Lisäksi käyttäjäohjautuvan henkilökohtaisen avun oikeutta koskevassa säädöksessä mainittuja toimia pienempien toimien osalta käyttäjäohjautuvasta järjestelmästä voi hyötyä vieläkin useampi, tarkemmin sanottuna 300 000–400 000 henkilöä (vrt. Norjan tilastokeskuksen luvut terveys- ja hoivapalveluiden käyttäjistä vuonna 2017). Vuonna 2010 tehdyn selvityksen (Johansen ym.) mukaan henkilökohtaisten avustajien tilastollinen määrä on 9 000 sen perusteella, että käyttäjällä on keskimäärin kolme avustajaa⁶.

Liittojen jäsenmäärä (järjestäytymisaste)

Ammattiliiton jäsenrekisterissä on vain 441 BPA-avustajaa, mutta heitä on todellisuudessa huomattavasti enemmän, koska avustajat rekisteröidään usein muilla virkanimikkeillä. Pyrimme selvittämään tätä tarkemmin ja voimme mahdollisesti esitellä tarkempia lukuja konferenssissa.

Alan toimijat

Käyttäjäohjautuvan henkilökohtaisen avun verkkosivusto⁷ sisältää katsauksen siitä, mitkä kunnat vastaavat itse BPA-palveluista ja millä kunnilla on palveluntuottajia. Kyseessä on

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

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

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

⁷ <https://bpa-portalen.no/>

mainosrahoitteinen sivusto, jolla palveluntuottajat profiloivat itseään eri tavoin. Tällä hetkellä sivustolla on esillä noin 30–40 palveluntuottajaa.

Ammattiliiton jäsenten työsuhteet jakautuvat seuraavasti:

Yksityiset yritykset 63 %

Kunnat 33 %

Yksityiset elinkeinonharjoittajat 5 %

Näitä voidaan verrata vuoden 2010 lukuihin: avustajat yksityisissä yrityksissä (36 %), kunnan palveluksessa (54 %) ja yksityisinä elinkeinonharjoittajina (10 %). Vuoden 2013 luvut osoittavat, että yksityisten palveluntuottajien määrä on lisääntynyt (Guldvik & Andersen 2013). Palveluntuottajat ovat profiloituneet hieman eri tavoin kohderyhmän ja oman erikoisosaamisen perusteella. Noin kolmasosa avustajista (noin 3 000) on vakituksessa työsuhteessa yksityisen palveluntuottajan palveluksessa. Noin 70 prosenttia heistä on Uloban työntekijöitä, ja loput ovat eri palveluntuottajien palveluksessa.

Työnantajien järjestäytyminen

Norjassa on useita suuria työnantajien yhtymiä. Suuria yksityisiä toimijoita ovat AssisterMeg, Aleris ja Humana, jotka ovat NHO:n jäseniä, kun taas esimerkiksi Uloba, JAG assistanse ja PrimaAssistanse kuuluvat Virke-järjestöön.

Ammattiryhmän työehtosopimukset

Uloban palveluksessa olevilla avustajilla on oma työehtosopimus. Useilla palveluntuottajilla ei ole työehtosopimuksia, mutta kunnat noudattavat Norjan kuntaliiton työehtosopimusta. NHO-järjestö käyttää yleisempiä työehtosopimuksia, jotka säätelevät kouluttamattoman henkilöstön palkkausta, mutta ei tällä hetkellä konkreettisesti henkilökohtaisten avustajien palkkausta.

Alan suuntaukset

Henkilökohtaisista avustajista on puhuttu pitkään ”kouluttamattomina työntekijöinä” ja sen mukaan käyttäjäohjautuvuuden näkökulma merkitsisi apua antavan ammattitaidotonta lähestymistä työhön. Ajan myötä BPA-järjestelmä on kuitenkin monipuolistunut ja kehittynyt, ja se edellyttää työntekijöiltä osaamista ja ammattimaisuutta.

Selvityksistä käy myös ilmi, että vuonna 2001 noin 40 prosentilla avustajista (43 prosentilla naisista ja 18 prosentilla miehistä) oli terveys- tai sosiaalialan koulutus. Jos laskemme mukaan ne, joilla on terveys- ja sosiaalialan työkokemusta, 60 prosentilla oli terveys- ja sosiaalialan tausta. Yhä useamman avustajan etninen tausta on muu kuin norjalainen. Suuret kunnat ja yksityiset palveluntuottajat kertovat, että työnhakijoilla on usein muu kuin norjalainen etninen tausta.⁸

Ammattiliiton työ henkilökohtaisten avustajien parissa

Useiden paikallisten ammattiyhdistysten ja alueellisten ammattiliittojen ammattiosastoilla on BPA-järjestelmään liittyviä erityistoimia. Fagforbundetin Oslon hoito- ja hoiva-alan

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

ammattiyhdistyksellä on esimerkiksi säännöllisesti kokoontuva epävirallinen ”BPA-foorumi”. Myös Østfoldin ja Hordalandin läänien ammattiyhdistyksillä on ollut samantyyppisiä avustajiin liittyviä panostuksia. Norjan Fagforbundetissa etenkin terveys- ja sosiaalialan ammattiosasto sekä järjestäytymisyksikkö ovat vastanneet valtakunnallisesti alan konkreettisesta työstä. Esimerkkejä työn tuloksista:

Järjestäytymisyksikön työ käyttäjäohjautuvan henkilökohtaisen avun parissa:

- Henkilökohtainen kirje 5 000 avustajalle
- Värväysryhmä on vieraillut alueiden kaikkien 17 varapuheenjohtajan luona puhumassa käyttäjäohjautuvasta henkilökohtaisesta avusta (varapuheenjohtajilla on rekrytointivastuu)
- Huomio BPA-järjestelmään Fagforbundetin teemaviikon aikana
- Reppu lähetetty kaikille luottamushenkilöille
- ”Vinkkivihkonen aktivisteille”

Terveys- ja sosiaalialan ammattiosaston työ käyttäjäohjautuvan henkilökohtaisen avun parissa:

- Laadittu BPA-verkkokurssi roolien ymmärtämisestä, rajojen asettamisesta, vaihtelovollisuudesta ja vallanjaosta: www.fagifokus.no
- Perustettu BPA-foorumi, jossa on käyttäjäjärjestöjen, koulutusten ja työnantajien edustajia.
- Laadittu muita käyttäjäohjautuvaan henkilökohtaiseen apuun mahdollisesti liittyviä verkkokursseja: konfliktinratkaisu, vaihtelovollisuus, käsihygieniat ja eettinen ajattelu.
- BPA-aiheiset keskustelukortit, joiden pohjalta voidaan käydä keskusteluja ja eettisiä pohdintoja.
- Facebook-sivu, jossa on videoita, haastatteluja ja muuta ajankohtaista tietoa käyttäjäohjautuvasta henkilökohtaisesta avusta (376 seuraajaa).
- Videoita eettisistä ongelmista ja mm. palkkaneuvotteluja ja työehtoja koskevasta tiedotuksesta.
- BPA-ammattipäivä Osllossa tammikuussa 2016.
- BPA-kahvila/-kokoontumispaikka Osllossa ja useissa muissa kaupungeissa
- Osallistuminen vammaisten tasa-arvoparaatiin (Stolthetsparaden) 2018, iskulauseena ”Ylpeä ja vahva avustaja”, rintanappeja ja muuta materiaalia.
- Oma ammattiryhmä: Vammaiset
- Käyttäjäohjautuvan henkilökohtaisen avun ammattiesite jäsenmäärän lisäämiseksi
- Pyrkimyksenä saada alan toimijoille pieni resurssihenkilöryhmä

Aihetta koskevia selvityksiä/raportteja

Norjan kuntatyönantajajärjestön (KS) muistio käyttäjäohjautuvasta henkilökohtaisesta avusta / Agenda Kaupang: <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvertfagomrader/utvikling/fou/notat-om-bpa-til-konsultasjonsordningen.pdf>

Norjan vammaisliiton (FFO) raportti:

<http://www.ffo.no/aktuelt/ny-rapport-erfaringer-med-bpa/>

Uloba – Independent Living Oslon (suurin yksittäinen toimija alalla) BPA-raportti:

<https://www.uloba.no/les-ulobas-bpa-rapport/>

Norjan vammaisliiton raportti ”Likestilling og deltakelse i revers?” (2017):

<http://intranett.nhf.no/showfile.ashx?fileinstanceid=92b00172-89c9-42b8-8a96-8d1f2b45d8f1>

Käyttjäohjautuvaa henkilökohtaista apua koskevan oikeuden määrittämistä käsittelevä selvitys vuodelta 2017, laatija Uni Research Rokkan Centre:

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