

Helse- og omsorgsdepartementet

Høringsinnspill forslag til rettighetsfesting BPA

Fylkesmannen i Buskerud viser til høringsbrev og høringsnotat av 03.2013 og vil med dette svare på høring som gjelder endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Innledning

Fylkesmannen er klage- og tilsynsorgan for saker som gjelder kommunenes praktisering og tildeling av BPA. Vi ser at dagens ordning byr på store utfordringer, ikke minst knyttet til at det er ulike rettsområder som berøres av dagens ordning. Fylkesmannens mulighet til å kunne se på disse sakene, er som kjent avgrenset til prøving av utmåling av tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8 jf. § 3-2 nr. 6 bokstav b og til å føre tilsyn med kommunens plikt til å yte forsvarlige tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1. Ordningen reiser mange spørsmål slik den praktiseres i dag, og som til dels er uavklart i lover, forskrifter og annet. Det er i enkelte saker vanskelig å skille mellom hva som skal omfattes av enkeltvedtaket etter forvaltningslovens bestemmelser, og hva som må sies å ligge inn under kommunens rett til å bestemme organisering av tjenestene.

Kommentarer til høringsnotatet og lovforslaget

Lovforslaget innebærer en begrenset rettighetsfesting av BPA. I Buskerud er det flere omfattende BPA-ordninger som således ikke vil gi en ubetinget rett til BPA og som det fortsatt vil være overlatt til kommunens vurdering hvorvidt ordningen skal organiseres som BPA eller om søker skal ha tradisjonelle tjenester. Vi støtter inntrykket av at det kan synes som om det er flere timer i BPA-ordninger enn om tjenestene skulle vært organisert med tradisjonelle tjenester, men samtidig er det som regel nære pårørende som yter en ikke ubetydelig innsats mot en ofte symbolsk kompensasjon. I mindre ordninger gjøres dette uten noen form for kompensasjon.

Høringsnotatet bærer sterkt preg av at en rettighetsfesting ikke skal medføre kostnader utover det som ville ha vært dersom tjenesten skulle ha vært organisert med tradisjonelle tjenester. Dette står etter vår mening, litt i motstrid til det som ellers gjelder for kommunens praktisering/organisering av omsorgstjenester, jf. kommuneloven § 47 og de vurderingene kommunen er forpliktet til å ta når det gjelder å legge til rette for brukervedvirkning jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1, forsvarlighet etter helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 og plikten til å legge til rette for helhetlige og koordinerte tjenester jf. helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 7.

Som klageinstans ser vi også at det vil kunne bli praktiske utfordringer knyttet til en bestemmelse som i så stor grad har et vilkår om økonomi. Vi stiller spørsmål ved hvordan departementet ser for seg et slikt kostnadsoverslag. Det er i dag vanskelig å sette pris på kommunale tjenester, noe vi ser tydelig når vi behandler klagesaker knyttet til omsorgslønn.

Fylkesmannen i Buskerud ser det som en krevende oppgave å skulle overprøve/vurdere kommunens kostnadsoverslag som et vilkår for om klager har en ubetinget rett til BPA. Det er heller ikke sagt noe mer konkret i høringsnotatet hva departementet legger i «vesentlig dyrere».

Et førende hensyn bak BPA er retten til et aktivt og uavhengig liv, på tross av funksjonsnedsettelsen. Departementet skriver flere steder i høringsnotatet at den enkelte skal kunne styre ordningen, innenfor rammen av vedtaket. Fylkesmannen i Buskerud mener at en rettighetsfesting/revidering av regelverket som gjelder BPA, må tydeliggjøre hva som faller «innenfor rammen av vedtaket». Vi mener departementet må konkretisere dette for å sikre større grad av likebehandling blant tjenestemottakere på tvers av fylker og kommuner. Som eksempler nevner vi dekning til kostnader i forbindelse med daglig drift av ordningen, utgifter til reise for assistentene, møtevirksomhet for assistentene, rett til å ha med assistenter på reise/ferie, omfanget av praktisk bistand knyttet til eksempelvis dyrehold, vedlikehold med mer. Det må også avklares hva kommunen skal fatte enkeltvedtak på når det gjelder enkeltelementer i en BPA-ordning, og hva som ikke omfattes av reglene om enkeltvedtak. Dette skaper store utfordringer i dag. BPA-brukere opplever at organisering, kostnadsdekning til drift og annet som nevnt over, har stor innvirkning i deres hverdag, samtidig som det ikke omfattes av Fylkesmannens klagesak- og tilsynsvirksomhet.

Fylkesmannen synes det er svært uheldig at støttekontaktjeneste ikke skal være en del av en lovfestet rett til BPA. Samhandlingsreformen og lovverk knyttet til dette har stort fokus på koordinering og samordning. Det er også stort fokus på at brukere av kommunale tjenester skal ha en aktiv omsorg med blant annet en mulighet for meningsfylt fritid i tråd med egne interesser og forutsetning jf. rundskriv I/5-2007 fra Helse- og omsorgsdepartementet. Gjennom vår klagesaksbehandling og tilsynsvirksomhet er vi kjent med at mange kommuner sliter med å finne egnede og stabile støttekontakter. Dersom tjenesten støttekontakt ikke skal kunne tildeles som en del av en lovfestet rett til BPA, vil brukere av BPA måtte forholde seg til flere hjelpere enn strengt nødvendig, og de vil få en mer fragmentert tjeneste enn de har i dag. Vi oppfatter også at dette er i strid med dagens ordning og det som står i rundskriv til BPA 20/2000 side 6 hvor det står at tjenesten også skal kunne benyttes til tiltak utenfor hjemmet. Vi mener at støttekontaktjenesten må innlemmes i ordningen, i overensstemmelse med intensjonen med BPA, nemlig en helhetlig og brukerstyrt ordning. Det kan også anføres at for mange vil det være en fordel om også avlastning er innlemmet i BPA-ordningen, og Fylkesmannen mener det vil være uheldig å avskjære denne muligheten som en del av rettighetsfestingen.

Departementet påpeker på s. 19 i høringsnotatet at en eventuell begrenset rettighetsfesting, vil gripe inn i kommunens frihet til å organisere tjenestene slik de finner det hensiktsmessig. Samtidig mangler det føringer i høringsnotatet knyttet til kommunens rett til innsyn og tilsyn med BPA-ordninger. Kommunen kan ikke avslå en rett til BPA, hvis vilkårene ellers er oppfylt, og da er det også viktig at de gis muligheter til å følge opp ordningene. Dette er heller ikke klart regulert innenfor dagens BPA-ordning, noe som har skapt en del problemer for mange kommuner. Dette gjelder der hvor tjenestene settes ut til andelslag. Det er da viktig at kommunen sikres muligheten til tilsyn med ordningen, også på annet grunnlag enn kontrakten mellom kommunen og andelslaget.

Når det gjelder timer for at bruker skal anses for å ha et «stort behov», ligger det en rekke forutsetninger til grunn i departementets høringsnotat. Kommunene vil måtte vurdere hvordan et eventuelt behov kan dekkes på natt, der det er behov for «kontinuerlig» tilsyn jf.

lovforslagets fjerde ledd. Med ny teknologi vil noen hjelpebehov kunne erstattes av alarmer, der bruker har samtykkekompetanse. En slik løsning vil kunne gi kommunen rett til å avslå BPA til fordel for tradisjonelle tjenester. Vi mener at dette skillet blir noe kunstig og inntrykket forsterkes av at det er tatt med i lovteksten som et skille. Selv om retten til BPA gir en begrenset rettighetsfesting, vil kommunen kunne ta hensyn til kommunens økonomi ved utmåling av det kvantitative tjenestetilbudet. Som klageinstans ser vi at dette kan gi ytterligere utfordringer når sakene skal overprøves hos Fylkesmannen. Vi er imidlertid enig med departementet at minimum 32 timer innebærer et «stort behov», men mener som nevnt at den økonomiske vurderingen som skal gjøres mellom 25-30 timer kan bli vanskelig å praktisere i virkeligheten.

Departementet legger opp til at lovforslaget ikke skal gi økte kostnader for kommunene. Fylkesmannen i Buskerud mener at forslaget vil legge beslag på mere ressurser knyttet til utredning og saksbehandling. Fylkesmannen tror også det vil bli en økt klagesaksbehandling fordi flere søkere ikke får en ubetinget rett på BPA. Vi ser også faren ved at kommunen kan ta hensyn til mulig rett til BPA, ved utmåling av timer.

Vi savner også en avklaring om hva som eventuelt skal skje med allerede innvilgede ordninger.

Oppsummering

Fylkesmannen i Buskerud er ikke negativ til en rettighetsfesting av BPA. Vi ser at det kan ivareta behovet for likebehandling og forutsigbarhet på tvers av kommuner og fylker. Vi får også svært mange positive tilbakemeldinger fra BPA-brukere som opplever at de lever selvstendige liv, med mulighet til å påvirke og styre egen hverdag, gjennom sin BPA-ordning. Samtidig mener vi at lovforslaget, slik det fremgår av høringen, ikke i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for likebehandling. Vi synes selve lovteksten er vanskelig tilgjengelig, det legges for stor vekt på økonomiske aspekter, og det er store muligheter for kommunen til å tilpasse behovet innenfor rammene av skjønnsutøvelsen, slik at de eventuelt kan unngå den retten bestemmelsen gir.

Fylkesmannen i Buskerud savner også løsninger på de utfordringer dagens BPA-ordning gir, ikke minst fordi det er uavklart og forholdsvis lite enhetlig hva som ligger innenfor «rammen» av BPA-vedtakene. Det meste av den praksisen som er ute i kommunene, er ikke lovregulert og mye kan heller verken overprøves eller undersøkes av Fylkesmannen fordi det ligger *utenfor* rammen av BPA-ordningen. Skillet mellom hva som er BPA, hva som er andre rettsområder og hva som omfattes av et enkeltvedtak skaper stor frustrasjon for mange brukere av BPA.

Etter fullmakt

Ketil Kongelstad
fylkeslege

Wenche Jensen
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift