



## **Helsenettverk Lister** *Samhandling innen helse- og omsorg*

Helse- og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011 Dep

0030 OSLO

Deres ref.:  
13/1490  
KTA/HJS-

Arkiv-ID: 13/736- 1  
Journal-ID: 13/11615

Arkivkode:

Saksbeh.: Elisabeth Urstad  
Telefon:

Dato:  
10.07.2013

### **Høringssvar BPA fra Listerregionen**

Kommunene Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal, Lyngdal og Sirdal utgjør Listerregionen. Listerrådet, som består av ordførere og varaordførere i disse kommunene, har sammen med Sørlandet sykehus HF etablert Regionalt samarbeidsutvalg Helsenettverk Lister. RS Helsenettverk Lister gir herved en felles høringsuttalelse til forslag til endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

#### **OM BPA**

BPA er en brukerstyrt ordning innen praktisk bistand der målet er at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonsnedsettelsen. Det er ulike alternativer for arbeidsledelse innen ordningen ved at både bruker selv, nære personer rundt bruker eller kommunen kan ha dette ansvaret.

Det har innen dagens pliktbestemmelse ikke vært spesifisert hvilke aldersgrupper, hvilke typer funksjonsnedsettelse eller hvilke diagnoser ordningen skal gjelde for, men BPA har i stor grad vært gitt til personer med omfattende fysisk funksjonsnedsettelse som samtidig har ressurser til å styre innholdet i tjenesten i forhold til egne behov.

Det er en betydelig grad av brukertilfredshet med ordningen, spesielt i forhold til gode relasjoner til assistentene, fleksibilitet og mulighet til selvstendighet.

En lovfestet rett til BPA er et krav fra flere brukerorganisasjoner, de påpeker bl.a. et behov for en mer lik fordeling og en større forutsigbarhet innen tjenesten.

#### **LOVFORSLAGET**

Departementet foreslår ny bestemmelse i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1d med følgende ordlyd:

## **§ 2-1d. Rett til å få organisert tjenester som brukerstyrt personlig assistanse**

*Personer med varig og stort behov for praktisk bistand og opplæring etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 annet ledd punkt 6 bokstav b) har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse.*

*Retten gjelder personer under 67 år. Den omfatter ikke tjenester som krever mer enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester.*

*Med stort behov i første ledd menes et tjenesteomfang på minst 32 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer pr. uke (men mindre enn 32 timer pr. uke) har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering av tjenesten vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen. Kommunens avslag etter foregående punktum skal sendes fylkesmannen for overprøving.*

*Brukere med kontinuerlig behov for natttjenester eller flere tjenesteytere har rett til å få dette organisert som BPA.*

*Med varig behov i første ledd menes behov ut over 2 år.*

Stortinget anmoder om at rettighetsfestingen skal skje innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag, det vil si at organisasjonsformen må være kostnadsnøytral sett i forhold til ordinær kommunal drift av tjenesten.

Den kommunale frihet til å organisere sine tjenester ut fra lokale forhold stanser der rettigheten inntreffer.

## **LOVENDRINGEN MEDFØRER I HOVEDTREKK FØLGENDE ENDRINGER FOR KOMMUNENE:**

- Når en bruker oppfyller nærmere angitte vilkår kan bruker kreve tjenesten organisert som BPA uavhengig av hvordan kommunen ellers har organisert sitt tjenestetilbud og uavhengig av foreliggende ressurser.
- Oppstår uenighet i saker der kommunen avstår fra å innfri rettighet om BPA for brukere med ukentlig behov på 25-32 timer med begrunnelse i at tilbudet blir vesentlig dyrere, bringes saken inn til fylkesmannen for overprøving.
- I dagens pliktbestemmelse har det blitt forutsatt som vilkår for å få innvilget BPA at bistandsbehovet er så omfattende, eller av en slik art, at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom BPA enn gjennom annen organisering av tjenestene. Det har imidlertid ikke vært fastsatt timeantall på hjelpeomfanget. Kommunen avgjør i dagens pliktbestemmelse selv hvilke tjenester som skal tilbys den enkelte bruker og om tjenesten skal gis som BPA.

## **HØRINGSUTTALELSER FRA LISTERREGIONEN**

- Høringsnotatet: Departementet legger til grunn at timelønnskostnaden ved 1 time BPA i gjennomsnitt ikke er høyere enn 1 times praktisk bistand.

*Dette er noe Listerkommunene er enige i når det gjelder brukere som bor i egne boliger som ikke er tilknyttet heldøgns bemanning. Når det gjelder brukere som allerede er tilknyttet boliger med heldøgns bemanning vil likevel timelønnskostnadene bli høyere ved bruk av BPA fordi kommunen da ikke lenger kan benytte seg av samme personell til flere brukere.*

- Høringsnotatet: BPA vil i mange tilfeller være mer kostnadskreven for kommunene i tilfeller der bruker kun trenger daglig punktvis hjelp da dette kan føre til høyere samlet tidsbruk og økte driftskostnader.

*Erfaringer fra Listerkommunene viser at dette kan være misvisende og at BPA ordningen fungerer bedre økonomisk for brukere som trenger punktvis hjelp enn for brukere med et stort behov som har bolig tilknyttet døgnbemanning.*

- Høringsnotatet: Departementet ber i høringsbrevet om at kommunene spesielt foretar en vurdering av "stort behov".

*Listerkommunene kan ikke se at det nødvendigvis er brukere som har behov for mer enn 25-32 timers praktisk bistand i løpet av uken som har det største behovet for BPA. Erfaringer lokalt viser at disse brukerne ofte er tilknyttet boliger med heldøgns bemanning der en utnytter felles ressurser, og at brukere som nå mottar BPA i like stor eller større grad har et lavere timesbehov pr. uke. Kommunene registrerer at brukere med et lavere behov for praktisk bistand enn 25 timer pr. uke fortsatt kan innvilges BPA etter det nye lovforslaget men en rettighetsfesting i den form det her er foreslått kan bidra til å skape forventninger om at jo høyere timesbehov en har pr. uke, jo mer behov har bruker for BPA.*

- Problemstillinger knyttet til rekruttering av assistenter.

*Listerkommunene ønsker å påpeke at det er rekrutteringsproblemer av kvalifisert personell som oppleves som den største utfordringen vedrørende BPA. Brukere som allerede er innvilget BPA står likevel uten bistand fordi en ikke får søkere til den type stillinger selv om både kommune og bruker aktivt bidrar i arbeidet med å skaffe egnede assistenter. Dette kan ha flere årsaker. En faktor som skiller seg ut er at stillingene er lite attraktive grunnet uforutsigbar og ugunstig arbeidstid. En stilling som BPA er ofte ikke en full stilling, og arbeidets type og omfang gjør at den vanskelig kan kombineres med andre stillinger. I tillegg kan det oppleves som belastende å skulle ha nære pårørende til bruker som arbeidsgiver og man må i mange tilfeller inn i brukerfamiliens indre sfære der man kan stå alene med både etiske og yrkesmessige utfordringer.*

*En rettighetsfesting av BPA kan i denne sammenheng skape nye problemstillinger der brukere sitter med en lovfestet rettighet uten at rettigheten praktisk lar seg gjennomføre.*

- Høringsnotatet: Departementet påpeker at det er en ulempe for brukere at muligheten for å få praktisk bistand organisert som BPA i dag er avhengig av hvilken kommune en er bosatt i.

*Listerkommunene ser at ulik behandling kan være en ulempe, men det kan likevel også betraktes som en fordel for brukerne at tilbudet blir tilrettelagt med tilpassede individuelle og lokale løsninger, om det er gjennom BPA eller andre tjenester / ordninger.*

- Høringsnotatet: Departementet presenterer en problemstilling ved at en rettighetsfesting vil kreve færre årsverk enn de som yter praktisk bistand i dag, og at en overgangskostnad kan påføres kommunene ved at kommunalt ansatte blir overtallige.

*Listerkommunene tror som tidligere nevnt at rekruttering til assistenter i BPA ordningen vil vise seg som et større problem enn at kommunalt ansatte blir overflødige. Den demografiske utvikling viser også heller et større behov for arbeidskraft i denne sektoren i fremtiden.*

- Høringsnotatet: Departementet beskriver en samfunnsøkonomisk gevinst ved at brukernes trivsel og livskvalitet blir klart høyere ved bruk av BPA, man vil få økt yrkesdeltakelse både blant brukere og pårørende og man vil få en velferdseffekt ved lettelse i arbeidsbyrden for nær familie.

*Listerkommunene er enige i at man ved en vellykket bruk av BPA oppnår både økt trivsel og livskvalitet for brukere, men mener at det er noe man allerede i dag oppnår ved dagens pliktbestemmelse. Den praktiske arbeidsbyrden vil muligens lettes noe for brukers nære familie, men da dette dreier seg om brukere som allerede mottar et relativt omfattende tilbud om praktisk bistand kan denne effekten være noe begrenset. Pårørende som tar på seg jobben som arbeidsledere vil ha et betydelig ansvar med å ivareta de ansatte assistenter, sørge for at de har turnusordninger som fungerer osv. og dette ansvaret kan nok i en del tilfeller kun føre til en endring i arbeidsbyrden uten at det kan betraktes som en lettelse.*

- Høringsnotatet: Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer pr. uke (men mindre enn 32 timer pr. uke) har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering av tjenesten vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

*Listerkommunenes oppfatning er at de fleste kommuner har en betydelig andel brukere som faller inn under dette kriteriet. Flere av disse får allerede sine tjenester fra et begrenset antall ansatte gjennom at leiligheter / boliger er tilknyttet personalbaser der ansatte er tilgjengelig på døgnbasis.*

*Kompetansen i disse personalgruppene er målrettet bygd opp gjennom aktiv rekruttering og skoling. Dette både for å møte de faglige behov og utfordringer som mange av disse brukerne har og ikke minst for aktivt å kunne møte Samhandlingsreformens forskyvninger av oppgaver fra spesialisthelsetjenestene til kommunene. Dersom disse brukerne gis rett til brukerstyrt personlig assistanse, og faglært personell erstattes av ufaglærte assistenter, vil det skje en forringelse av de fagmiljøer som er i ferd med å bygges opp i de hjemmebaserte tjenestene.*

- Høringsnotatet: Departementet skriver at et formål med tjenesten er å bidra til å gjøre den enkelte mest mulig selvhjulpent i dagliglivet. Tjenesten skal også innebære opplæring dersom dette er hensiktsmessig. Med opplæring menes opplæring i dagliglivets gjøremål.

*Da ordningen med BPA kom inn i lov om sosiale tjenester var BPA en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede som har behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. I lov om kommunale helse og omsorgstjenester er BPA nå en måte å organisere praktisk bistand og opplæring på.*

*Listerkommunene mener at det nå åpnes for å innlemme opplæring i dagliglivets gjøremål i BPA medfører behov for en annen kompetanse hos de personlige assistentene enn det som inngår i praktisk bistand. Opplæring i dagliglivets ferdigheter vil ofte grense opp til habilitering / rehabilitering, noe som stiller helt andre krav til kompetanse enn det som handler om praktisk bistand (hjemmehjelp).*

- Høringsnotatet: Rettigheten vil videreføre prinsippene i dagens pliktbestemmelse, slik at rett til BPA avgrenses til helse- og omsorgstjenester som gis i form av praktisk bistand og opplæring. Dette medfører at rettighetsbestemmelsen ikke vil omfatte støttekontakt.

*Bestemmelsen omfatter hjelp til egenomsorg og personlig stell og personrettet praktisk bistand. Videre omfattes hjemmehjelp og annen hjelp til alle dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet og i tilknytning til husholdningen, for eksempel innkjøp av varer, matlaging og vask av klær og bolig m.m. Videre omfatter bestemmelsen i § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b bistand til å delta i fritidsaktiviteter. Bistand til deltakelse i fritidsaktiviteter gjelder for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming eller alder. Formålet er å hjelpe den enkelte til en meningsfull fritid og samvær med andre.*

*I forslaget har departementet valgt å ta støttekontakt ut av forslaget til rettighetsbestemmelse. Samtidig beskrives bistand til å delta i fritidsaktiviteter som omfattes av ordningen med BPA med formål å hjelpe den enkelte til en meningsfull fritid og samvær med andre. I Helsetilsynets rapport fra 2008 «Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2007 med avlastnings- og støttekontakttjenester etter sosialtjenesteloven» beskrives tjenesten slik:*

*«Støttekontakt er en tjeneste for å hjelpe den enkelte til en meningsfull fritid og sosialt samvær. Avhengig av hva tjenestemottakeren har behov for og ønsker, kan det innebære følge til ulike fritidsaktiviteter, sikre kontakt eller gi nødvendig støtte til å mestre sosiale situasjoner».*

*Listerkommunene oppfatter formuleringene i høringsnotatet som uklare da ordningen med BPA beskrives til å omfatte bistand med samme formål og innhold som*

støttekontakttjenestene, samtidig som departementet velger å ta ut støttekontakt fra rettighetsbestemmelsene.

- Høringsnotatet: Det at brukere får tildelt brukerstyrte personlige assistenter skal ikke nødvendigvis bety at brukerne får kommunalt finansierte tjenester som går utover det som er nødvendig for å oppfylle helse- og omsorgstjenestelovens krav om forsvarlighet og nødvendige helse- og omsorgstjenester. Gjeldende rett tilsier ikke at kommunen skal sørge for brukerstyrt personlig assistanse til tjenester som befolkningen ellers må kjøpe dersom de ikke kan utføre den selv.

*Kommunene i Lister mener at høringsnotatet tydeliggjør en praksis i kommunene der brukere av BPA mottar gjennomgående flere timer hjelp pr uke enn øvrige mottakere av praktisk bistand med samme bistandsbehov. Det er derfor bra at det i høringsnotatet skjer en avgrensning og tydeliggjøring av hva som ikke kan forventes innenfor helse og omsorgstjenestelovens krav om forsvarlighet og hvilke tjenester som ikke kan forventes å omfattes av begrepet «nødvendige helse og omsorgstjenester».*

- Høringsnotatet: Bruker skal selv skal være arbeidsleder for faste assistenter og innenfor rammen av vedtaket bestemme hvilke oppgaver assistentene skal utføre og når det skal skje.

*Det er Listerkommunenes mening at arbeidslederens lederegenskaper, personlige egenskaper og forutsetninger for å styre sine assistenter bør være en viktig del av vurderingen om hvorvidt tjenestene skal kunne organiseres som BPA. Arbeidsleder må kunne forventes å beherske oppgavene med å lede og samtidig sikre forsvarlige arbeidsvilkår for sine assistenter. Evnen til å se seg selv som leder er nødvendig for å ivareta egen selvbestemmelse i BPA ordningen. Dette innebærer at arbeidslederen kan planlegge egen hverdag og være en tydelig leder for sine personlige assistenter samtidig som han / hun kan ivareta sine assistenters behov og ikke bare sine egne. Det savnes at det i høringsnotatet tydeliggjøres prinsipper for vurdering av «egnet» for selv å være arbeidsleder som en del av saksbehandlingen ved søknader om BPA.*

- Høringsnotatet: Dersom en bruker har rett til å få organisert hjelpen som brukerstyrt personlig assistanse, vil det på samme måte som i dag være kommunen selv som avgjør om det er kommunen eller andre aktører som skal ha arbeidsgiveransvaret for assistentene.

*Listerkommunene mener at det i de tilfeller der ordningen med BPA organiseres med kommunen som arbeidsgiveransvarlig for assistentene kan oppstå kommunale utfordringer som ikke berøres i høringsnotatet. Kommunene er gitt en stor grad av frihet i forhold til organiseringen av sine tjenester og i de fleste kommuner organiseres tjenestene uten et klart skille mellom helse og omsorgstjenester. Dette for å oppnå en mest mulig effektiv utnyttelse av personellressurser samtidig som brukere får færre ansatte å forholde seg til. Ansatte kan da også få større stillinger enn dersom tjenestene hadde være organisert atskilt. For å kunne få til dette har kommunene målrettet økt grunnkompetansen blant sine ansatte innenfor helse og omsorgstjenestene og andelen ufaglærte er derfor i mange kommuner svært lav sammenliknet med bare for få år siden.*

*Kommunene erfarer at det kan være store utfordringer knyttet til å følge opp arbeidsgiveransvaret i forhold til personlige assistenter som enten må omplasseres eller som mister jobben sin. Dette kan skje som følge av problemer i samhandlingen med bruker, på grunn av at endringer i brukers helse krever et annet faglig nivå på tjenestene eller som følge av dødsfall hos bruker.*

*En økning i bruken av BPA vil øke disse utfordringene og kan medføre at kommunen vegrer seg for å ta arbeidsgiveransvaret for assistentene.*

- Høringsnotatet: Klager ved avslag på organisering av praktisk bistand for brukere med et timesbehov på 25-32 t pr. uke skal oversendes fylkesmann for særskilt overprøving.

Listerkommunene ønsker å påpeke at regionen preges av store kommuner med spredt bosetning, noe som setter spesielle krav til organisering av kommunenes tjenester. En ordning som skissert vil kreve at fylkesmannen tilegner seg betydelige lokale kunnskaper før eventuelle overprøvinger av vedtak.

## OPPSUMMERING

Listerkommunene ser at en lovfestet rettighet til organisering av praktisk bistand som BPA kan føre til en mer enhetlig og sammenliknbar tildelingspraksis på tvers av kommuner. Kommunene er enige i at en organisering av praktisk bistand som BPA kan føre til økt livskvalitet og samfunnsdeltakelse for de brukere som nyttiggjør seg denne ordningen, og at den i mange tilfeller ikke vil medføre økte utgifter i forhold til ordinær kommunal drift.

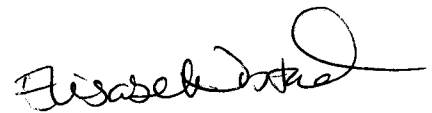
Listerkommunene ser imidlertid også flere problemstillinger som kan oppstå ved en rettighetsfesting som foreslått. Hvis denne rettighetsfestingen fører til at brukere som allerede er tilknyttet boliger med heldøgns bemanning ønsker å erstatte sitt nåværende tilbud om praktisk bistand med BPA vil det føre til betydelige merkostnader for kommunene – dette gjelder i stor grad dem som allerede mottar over 32 timers praktisk bistand i løpet av uken. Kommunene kan også komme i et skjæringspunkt der en bruker har rett til BPA uten at det er kvalifiserte assistenter tilgjengelige.

Kommunene mister handlefrihet til å gjøre egne skjønnsmessige vurderinger og det kan oppstå nye problemstillinger knyttet til administrasjon, videreutvikling av fagmiljøer, veiledning, arbeidsgiveransvar (både hos kommune og bruker) og tilsyn.

Med hilsen  
Helsenettverk Lister



Inger Marethe Egeland  
Leder



Elisabeth Urstad  
Samhandlingskoordinator

### Kopi til:

Farsund kommune	Postboks 100	4552	FARSUND
Flekkefjord kommune	Kirkegata 50	4400	FLEKKEFJORD
Hægebostad kommune	Birkeland	4595	TINGVATN
Kvinesdal kommune	Nesgata 11	4480	KVINESDAL
Listerrådet v. Svein Vangen	Nesgata 14	4480	KVINESDAL
Lyngdal kommune	Postboks 353	4577	LYNGDAL
Sirdal kommune	Rådhuset	4440	TONSTAD