



Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
201303223-5
(Bes oppgitt ved henvendelse)

Deres ref.:

Dato:
Kristiansand, 26.06.2013

Høringsuttalelse - endringer i pasient- og brukerrettighetsloven - rett til brukerstyrt personlig assistanse BPA

Det vises til høringsbrev av 03/2013 vedr. endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Saken er behandlet i Rådet for funksjonshemmede (RRF), Eldrerådet og Helse- og sosialstyret før endelig behandling i Kristiansand Formannskap 29.05.13. Formannskapet tok forslag til høringsuttalelse til etterretning og ønsket at Eldrerådets og RFF's anbefalinger ble innarbeidet i høringen. Dette er gjort og protokoller fra møtene følger vedlagt.

I tråd med Stortingets anmodningsvedtak bærer forslaget preg av at rettighetsfestingen av BPA søkes innarbeidet innenfor samme økonomiske ramme som gjelder i dag.

Rettigheten er forsøkt avgrenset til de tilfeller der denne organisasjonsformen er kostnadsnøytral sett i forhold til ordinær kommunal drift av tjenesten. Dette legger helt klare begrensninger på utformingen av tilbudet. For Kristiansand kommune er man også i tvil om forslaget vil virke kostnadsnøytralt. Dette kommer vi tilbake til under.

I realiteten innebærer forslaget rettighetsfesting av en del av BPA-ordningen slik at man nå får to ordninger; med og uten rettighetsfesting. Slik det også står i høringsnotatet så stanser den kommunale frihet til å organisere sine tjenester ut fra lokale forhold der rettigheten inntreffer.

For brukerne innebærer ikke dette full rettighetsbestemmelse og rettigheten knyttes i stor grad til et ensidig fokus på antall timer beregnet til praktisk bistand og opplæring. Kristiansand kommune stiller spørsmål ved om dette faglig sett er ønsket og hva en slik vridding av tjenestetilbudet vil medføre på sikt.

Vi deler departementets usikkerhet knyttet til utforming av tjenestetilbud og imøtekommenhet av brukernes behov og støtter derfor forutsetningen om at rettighetsforslaget evalueres etter 3 år.

Departementet har spesielt bedt høringsinstansene om å kommentere følgende:

Vurderingen av «stort behov»

Den ensidige vurderingen av varig og «stort behov» som kriterium for rettighetsfesting av BPA bekymrer Kristiansand kommune, både med hensyn til ordningen som helhet, brukerne og kommunens mulighet for å foreta helhetlige vurderinger. Dette kommer vi nærmere inn på senere.

Når det gjelder selve fastsettelsen av hva som menes med «stort behov» er utgangspunktet for vurderingen en gjennomsnittsbruker av BPA i 2009. Da ble det gjennomsnittlig tildelt 32 timer BPA per uke. Samtidig nevnes det at det er indikasjoner på at kommunene har strammet dette noe inn de senere år.

Dagens vedtak inkluderer også behov for støttekontakt og i noen grad helsehjelp. Praksis i Kristiansand kommune har til nå vært at en, så langt det har vært faglig forsvarlig, har samlet alle tjenestene i ett BPA vedtak. Dette både for å få et timetall som lar seg håndtere med tanke på arbeidsplaner, fleksibilitet osv., og for å sikre kontinuitet og færrest mulig hjelpere hos brukeren.

Eksempelvis for Kristiansand kommune:

Antall BPA vedtak per i dag* med over 32 timer (inkl. støttekontakt og helsehjelp): 11

Antall BPA vedtak per i dag* med 25-32 timer (inkl. støttekontakt og helsehjelp): 7

(*mai 2013)

Utfra dette stilles det spørsmål ved om disse gjennomsnittstallene fortsatt er gyldige.

Begrensningene som er lagt i høringsnotatet med hensyn til at behovet/timetallet kun skal knyttes til praktisk bistand og opplæring utenom støttekontakt gjør at kommunenes vurderinger av behovet for praktisk bistand og opplæring og eventuell innvilgelse av BPA vil bli snevrere og mindre innrettet mot samordnede tjenester og færre tjenesteytere. Kommunene vil selvsagt kunne inkludere andre tjenester i vurderingen på eget initiativ, men selve utformingen av den rettighetsfestede delen av ordningen støtter ikke dette.

Det vil også være en kommunikasjonsutfordring knyttet til formidlingen av hvilke tjenester som kvalifiserer for rett til BPA; hva som kan regnes med i timeantallet og ikke. Man må bli veldig tydelige på hva som er praktisk bistand innenfor begrepsapparatet i ny §2-1 d.

Brukere med og uten BPA 1.5.2013 Kristiansand kommune:

Antall	Over 67 år	Hjelpetid per uke*
4	Har BPA	15-58 t/uke
47 (27 av disse bor i bofellesskap og 20 får hjelp fra soner)	Har ikke BPA	25-130 t/uke
Antall	0-67 år	Hjelpetid per uke*
24	Har BPA	15-87 t/uke
151 (138 av disse bor i bofellesskap og 13 får hjelp fra soner)	Har ikke BPA	25-168 t/uke

*Har ikke fjernet timer tenkt til støttekontakt-tjeneste fra BPA tallene. Vi har ikke fjernet timer brukt til helsehjelp fra de som ikke har BPA. Dette fordi vi i dag legger mye av hjelpen som defineres om praktisk bistand på hjemmesykepleie (f.eks hjelp til dusj).

Spesielt om bofellesskap/turnusbaserte tjenester med flere tjenestemottakere:

Dersom de som i dag bor i bofellesskap og mottar praktisk bistand og opplæring i tråd med innslagspunktet for rettighetsfesting, nå skal få rett til å motta bistand organisert som BPA, vil dette kunne medføre betydelige økonomiske, administrative og faglige utfordringer. Dette da

praktisk bistand her utføres som en del av en felles turnus for det enkelte bofellesskap. Sett i lys av dette kan ikke ordningen vurderes å være kostnadsnøytral.

I høringsnotatet s. 21 drøftes forhold rundt kommunale personellbaser, nattevakt/nattjeneste osv. Det framgår som uklart i hvilken grad rettighetsfestingen vil gripe inn i den kommunale organiseringen av slike tjenester. I lovforslaget er det kun i intervallet 25-32 timer man har anledning til å vurdere økonomiske hensyn opp mot rettighetsfesting.

Behovet for særskilt overprøving fra fylkesmannen ved avslag på BPA innenfor intervallet 25-32 timer

I intervallet mellom 25 og 32 timer kan bare kommunen avstå fra å innfri rettigheten til BPA dersom tilbudet blir vesentlig dyrere. Kommunene skal dokumentere dette og ved uenighet er det tenkt at saken skal overprøves av fylkesmannen.

Kristiansand kommune har ingen merknader til en slik praksis, men stiller spørsmål ved hva som skal betraktes som vesentlig økt kostnad.

Kristiansand kommune ønsker i tillegg å vektlegge følgende:

I Kristiansand kommune har vi organisert ordningen med BPA på følgende måte:

Kristiansand kommune har tilbudt tjenester organisert som BPA siden 1997. Det ble tidlig gjort et valg om at kommunen ønsket å bygge opp denne tjenesten og kompetansen selv, og har derfor gjennom hele perioden selv vært arbeidsgiver for assistentene og ansvarlig for drift. Private firma har ikke vært benyttet til dette. Assistentene blir fast ansatt i Kristiansand kommune.

I høringen vedrørende sterkere rettighetsfesting av BPA i 2007 la Kristiansand kommune vekt på at kommunene fortsatt måtte ha mulighet for en lokalt tilpasset organisering av tjenestene. Det avgjørende forhold måtte være at bruker skulle sikres den faglig sett mest hensiktsmessige hjelpen. BPA var ikke nødvendigvis det faglig sett beste tilbudet i alle tilfeller. Videre ble det kommentert at kommunene ville få redusert sin styringsrett innen hjemmetjenesteområdet, spesielt fordi retten til BPA ville bli gitt uten andre vilkår enn omfanget på tjenestebehovet. Det ble også lagt vekt på behovet for definisjon av arbeidslederrollen og sikring av opplæring.

Nettopp dette med at omfanget på tjenestebehovet skal være styrende, er også noe av svakheten ved forslaget som nå er på høring.

I rundskriv I-20/2000 står opplistet hvem som ansees å være målgruppe for ordningen med BPA:

- Brukere med sammensatte og omfattende tjenestebehov
- Brukere som er i stand til å ta arbeidslederrollen
- Brukere som har egeninnsikt og som har ressurser til aktivt liv i og utenfor boligen.

Forslaget om rettighetsfesting knyttes primært til det første av disse punktene. Dette er uheldig og vil være med på å uthule ordningen.

Samtidig forutsetter vi at det også i den rettighetsfestede delen av ordningen må være et krav at bruker, eller dennes representant, skal være i stand til å ta arbeidslederrollen.

Knyttet til dette har Rådet for funksjonshemmede i Kristiansand gjort følgende vedtak i behandlingen av høringsforslaget:

RFF mener at personer i jobb og under utdanning må få en rettighetsfesting av BPA - uansett antall timer - dersom det vil være av betydning for å være i jobb eller utdanning. (22.04.13)

Rådet for funksjonshemmede vil videre presisere at personer som selv ikke kan ivareta arbeidslederrollen ikke må ekskluderes fra BPA-ordningen. (27.05.13)

Økonomiske, administrative og faglige konsekvenser

Høringsforslaget er basert på at rettigheten ikke skal være kostnadsdrivende for kommunene noe som fra Kristiansand kommunes side sees på som positivt, men for ordningen med brukerstyrt personlig assistanse synes dette lovforslaget som en klar forringing av ordningen. Det synes heller ikke realistisk at forslaget er kostnadsnøytralt slik hensikten er.

Det er beklagelig at ikke mestring av arbeidsgiverrollen, arbeidssituasjonen for assistentene, muligheten for kommunalt tilsyn og kontroll er drøftet mer i notatet. Dette er områder som erfaringsmessig er svært krevende i denne tjenesten. Høringsnotatet fokuserer mye på rettigheter og i svært liten grad på forpliktelser som gjør at ordningen kan fungere som en reell brukerstyrt tjeneste. Å lede sin egen tjeneste medfører forpliktelser. Rettigheten burde derfor knyttes sammen med pliktene som følger med.

Arbeidsledelse er et av de mest sentrale elementene for at BPA skal fungere. I lovforslaget er det ingen fokus på dette som faktor for at rettighet skal utløses. Det står at «for å nyttiggjøre seg rettigheten må bruker selv eller nærstående person kunne være arbeidsleder» (s.25). Men det står ikke at dette kreves for å utløse rettigheten. Det står videre at på bakgrunn av dette vil en del brukere ikke ønske dette ansvaret, og derfor ikke søke BPA. Hva med de som ønsker, men ikke evner?

Dette kan medføre uoverensstemmelser ved spørsmålet om skikkethet som arbeidsleder, hvor man må anta at denne diskusjonen i individuelle tilfeller blir konfliktfylt. Søker vil hevde at der foreligger en juridisk rettighet, mens kommunen som tjenesteyter ser at bruker eller representant for denne ikke er i stand til å gjøre det som forventes administrativt.

Ut fra erfaringer med ordningen viser det seg at de mest ressurskrevende sakene er der arbeidsleder ikke fyller arbeidslederrollen til tross for veiledning og opplæring. Dette gir høy frustrasjon blant assistenter, økt sykefravær, stor turnover og problemer med å rekruttere assistenter. Dette vil bli mer kostbart enn ordinære hjemmetjenester selv om vedtaket i utgangspunktet ikke er større en ved andre tjenester.

Ut fra forslaget vil alle som trenger mer en 32 timer hjelp per uke (utenom støttekontakt og helsehjelp) kunne kreve BPA dersom de selv eller nær person vil være arbeidsleder. Dette reduserer kommunes handlingsrom på en måte som ikke nødvendigvis vil være til det beste for bruker eller virke positivt på organiseringen av tjenestetilbudet.

Kommunen fratras muligheten til å bruke skjønn med hensyn til hvilken tjeneste som best vil dekke søkers behov og utgjøre en forsvarlig tjeneste. Eksempelvis vil en utviklingshemmet person som i dag har et tilpasset tilbud der miljøterapeuter har det faglige ansvaret kunne kreve BPA med foreldre/søsken som arbeidsleder og assistenter til å utføre tjenesten. Selv om vi vil understreke sterkt at dette i de aller fleste tilfeller er uproblematisk, er det viktig å sikre den enkelte brukers rettsikkerhet. Det er ikke i alle tilfeller at en sterk involvering fra nærstående personer er ønskelig eller til det beste for bruker.

Helsetjenester er trukket ut fra rettighetsfestingen med begrunnelse i forsvarligheten i å la ufaglærte assistenter utføre helsetjenesten. (s.21) Da blir det et paradoks at dette ikke gjelder andre faglige vurderinger (f.eks. knyttet til lovverk rundt tvang/makt). Fra kommunens side blir det nå viktig å skille mellom praktisk bistand og opplæring som kan utføres av ufaglærte og habiliterende/rehabiliterende tiltak som krever annen kompetanse.

Kommunen har ansvaret for at tjenester som ytes er forsvarlige. Det blir vanskeligere å sikre forsvarlige tjenester dersom kommunen blir fratatt muligheten til tilrettelegge tjenester utfra en helhetsvurdering, men må innvilge alle søknader om BPA der hjelpebehovet er over 32 timer pr uke.

Videre vil den foreslåtte ordningen med rettighetsfesting kun basert på behov for praktisk bistand og opplæring redusere kommunens handlingsrom knyttet til muligheten for å vurdere hensiktsmessigheten av organiseringen knyttet opp mot støttekontakt og helsehjelp for øvrig.

Arbeidsgiverrolle, arbeidstidsordninger og administrasjon av ordningen

Vi ser positivt på at det fortsatt er kommunen som kan avgjøre om det er kommunen selv eller andre aktører som skal ha arbeidsgiveransvaret for assistentene.

Det problematiseres at det kan være lite hensiktsmessig å organisere ordningen som BPA dersom brukeren skal ha få, korte besøk. Det står imidlertid ikke noe om at dette er et eksklusjonskriterium. En bruker som har 32 timer pr uke kan i teorien ha behov for 6 timer hjelp per dag. Dette kan sannsynligvis handle om behov for hjelp 3-4 ganger daglig. Hva da med tariffavtaler? Kan en lønne kun for medgått arbeidstid, eller er det krav om utbetaling for minimum 2 timer per besøk? Dette kan generere økte kostnader for kommunene.

Vi savner også en drøfting av forholdet til øvrig lovverk; arbeidsmiljølov, ferielov, rett på tilrettelegging, tilrettelegging og oppfølging ved sykdom hos ansatte osv. Hva er arbeidsliders ansvar og hva er arbeidsgivers ansvar (Uloba, kommunen eller andre kommunen setter til å drifte ordningen)?

Vi stiller også spørsmål ved omfanget av rettighetsbestemmelsen med hensyn til eventuell rekrutteringsproblematikk knyttet til assistenter/arbeidslidere.

67 års aldersgrense:

Det gis spesifikt uttrykk for at foreslått aldersgrense på 67 år er basert på økonomiske hensyn. Dette vil kunne oppleves diskriminerende. Eldrerådet i Kristiansand behandlet forslag til høringsuttalelse 27. mai 2013 og fattet følgende vedtak: «*Eldrerådet protesterer på en øvre aldersgrense på 67 år for å kunne søke BPA. Eldrerådet finner dette diskriminerende*». Det samme ble påpekt da Rådet for funksjonshemmede i Kristiansand (RFF) behandlet saken i sine møter 22.04.13 og 27.05.13 og gjorde følgende vedtak: «*RFF i Kristiansand vil på det sterkeste advare mot aldersdiskrimineringer ved at rettigheten avgrenses til personer under 67 år når det gjelder endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*» og videre «*Rådet for funksjonshemmede mener at Kristiansand kommune sterkere må protestere på at ordningen med BPA er diskriminerende ved at den foreslåtte aldersgrensen for ordningen settes til 67 år*».

Vi stiller spørsmål ved hvordan aldersgrensen skal håndheves? Hva med brukere som har fått innvilget BPA før fylte 67 år; skal tilbudet avsluttes når de passerer denne aldersgrensen? Kan kommunen da fatte vedtak om andre tjenester kun basert på alder?

Utfra de økonomiske forutsetningene som ligger til grunn, så ser vi likevel at det kan være riktig å sette en aldersgrense knyttet til BPA. Ordningen skal være et hjelpemiddel til å kunne leve et aktivt liv i og utenfor hjemmet og prioriteringsmessig er det kanskje riktigere å prioritere yngre tjenestemottakere. Erfaringene vi har med arbeidslidere over 70 er at det blir mindre og mindre aktivitet, og mer og mer tradisjonell eldreomsorg. Evnen til å være leder og styre ordningen blir ofte redusert når alderen blir høyere.

Oppsummert peker denne aldersgrensen på en generell utfordring i forslaget. Det legges ikke vekt på mottakers livssituasjon eller evne til å kunne nyttiggjøre seg et tilbud som BPA. Det er kun alder og behovet (målt i antall timer per uke og utover 2 år) for praktisk bistand og opplæring som er utslagsgivende for rettighetsfestingen.

Tjenester som krever mer enn én tjenesteyter til stede

Rådet for funksjonshemmede i Kristiansand gjort følgende vedtak i behandlingen av høringsforslaget: «*Det må ikke settes krav om at det kun skal være en assistent tilstede (jmf. § 2 – 1D – rett til å få organisert tjenester som BPA.)*» (27.05.13)

Vedrørende støttekontakt

I høringsnotatet står det spesifikt at støttekontakt ikke skal regnes med som grunnlag for rettighetsfesting av BPA. Dette finner vi ikke at er reflektert i selve lovforslaget, § 2-1d.

Når målet som er definert for ordningen med BPA (jmf. I-20/2000) er at brukerne skal få et aktivt og mest mulig uavhengig liv i og utenfor hjemmet, synes det underlig at støttekontakttimer skal trekkes ut av rettigheten basert på at timesatsen for støttekontakt gjennomsnittlig er lavere en assistent satsen. Hvis dette holdes adskilt vil det vanskeliggjøre kommunens organisering av hjelpen og gjøre det vanskeligere å nå målet om få personer rundt brukeren. Dette er et av punktene i høringsnotatet som helt klart er økonomisk motivert og ikke bidrar til økt faglig kvalitet.

Kommunen kan fortsatt velge å gjøre dette annerledes på eget initiativ. Timer gitt som BPA er fortsatt dyrere enn støttekontakttimer. Imidlertid kan det med bakgrunn i høyesterettsdom knyttet til ansettelsesforhold for støttekontakter være grunn til å anta at støttekontakter på sikt vil bli fast ansatte og derfor ikke generere mindre kostnader enn andre tjenester. Med dette som bakgrunn er det grunn til å vurdere spørsmålene knyttet til støttekontakt på nytt.

Oppsummert

Kristiansand Kommune støtter en tydeliggjøring av målgruppen slik det fremkommer av forslaget. Tjenestearten som ordningen begrenser seg til, praktisk bistand og opplæring, er lik den som i sin tid ble laget for helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8.

Kristiansand kommune mener at den «todelingen» av ordningen som det legges opp til (rettighetsfestet/ikke rettighetsfestet) er uheldig og medvirker til en forringelse av ordningen.

Det knytter seg utfordringer til forslaget av faglig, administrativt og økonomisk karakter.

Faglig sett er det beklagelig at man ikke har fokusert mer på helhetlig vurdering og evne til å fylle arbeidslederrollen. Kristiansand kommune forutsetter at man fortsatt vil kunne vurdere evne til å fylle arbeidslederrollen før rettighet inntreffer også etter ny lovtekst.

Kristiansand kommune er ikke enig i at forslaget i realiteten er kostnadsnøytralt. Dette utfra manglende fokus på forpliktelser knyttet til arbeidslederrollen. Vi er bekymret for at en rettighetsfesting vil kunne medføre at nye grupper tiltrer ordningen, og hvor brukeren ikke selv er i stand til å administrere denne. Dette vil kunne utvanne den opprinnelige tanken bak brukerstyringen, og forringe ordningen på den måten. I tillegg er man usikre på hvordan innslagspunktet vil påvirke innretningen av tilbudet i bofellesskap/tjenestetilbud tilknyttet personellbaser.

Med hilsen

Tor Sommerseth
rådmann

Lars Dahlen
Helse- og sosialdirektør

Vedlegg: 5

Protokoller:

1. Formannskapet 29.05.13
2. Helse- og sosialstyret 28.05.13
3. Eldrerådet 27.05.13
4. Rådet for funksjonshemmede 27.05.13
5. Rådet for funksjonshemmede 22.04.13