



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011Dep
0030 Oslo
postmottak@hod.dep.no

Dato: 04.07.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201301544-21

Saksbeh:
Truus Greuter Bøe, 23 46 11 56

Arkivkode:
200

HØRINGSUTTALELSE FRA OSLO KOMMUNE

Vi viser til høringsbrev av 22. mars 2013, angående forslag om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Byrådet i Oslo kommune avsa den 2. juli 2013 følgende uttalelse i anledning saken:

”Bakgrunn

Oslo kommune har 22.03.2013 fått til høring et forslag om rett til å kunne få praktisk bistand og opplæring etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 annet ledd punkt 6 bokstav b) organisert som brukerstyrt personlig assistanse (BPA) fra Helse- og omsorgsdepartementet. Bakgrunn for departementets høringsnotat er Stortingets behandling av Prop. L 91 (2010 – 2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. der Stortinget fattet følgende anmodningsvedtak:

Stortinget ber regjeringen utrede videre de økonomiske og administrative konsekvensene og raskt komme tilbake til Stortinget med et forslag om rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse for brukere med stort behov innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag.

Den foreslåtte rettigheten skal virke i tillegg til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-8. Det vil si at også overfor brukere som faller utenfor rettighetsbestemmelsen, skal kommunen vurdere om tjenestene bør organiseres som BPA etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8, jf pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a, annet ledd.

Stortinget har i sitt anmodningsvedtak bedt om en rettighetsfesting av BPA *innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag*. Dette betyr at rettigheten må avgrenses til de tilfeller der denne organisasjonsformen er kostnadsnøytral sett i forhold til ordinær kommunal drift av tjenesten.

Generelt om lovforslaget

Oslo kommune er av den oppfatning at ordningen med brukerstyrt personlig assistanse er en god ordning. Ordningen bidrar til å ivareta grunnleggende prinsipper som individets rett til å

bestemme over eget liv, medbestemmelse og valgfrihet. Kommunen er positiv til at en enkelttjeneste i kommunen skal kunne lovfestes.

Høringsnotatet har ikke problematisert konsekvensene av at denne rettighetsfestingen åpner for at også brukere med alvorlige psykiske sykdommer kan få en rettighet til denne tjeneste. I slike saker må bydelen/kommunen ofte være tett på for å ivareta sikkerheten til både bruker og tjenesteytere. Oslo kommune mener at BPA er en ordning som er lite egnet for brukere som har behov for tett oppfølging. Etter Oslo kommunes syn åpner dette for en risiko både rundt sikkerhet og muligheten til å stabilisere brukers situasjon på en god nok måte.

Konkret om lovforslagets ordlyd etter ny § 2-1d

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.

Forslaget om en endring i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) bidrar, slik Oslo kommune ser det, ikke til en bedre tjeneste. Forslagets begrensinger gjør at rettigheten vil gjelde for en liten gruppe brukere av det kommunale tjenesteapparatet. Rettigheten vil ikke gjelde for brukere som oppnår store sammensatte vedtak som følge av at de trenger omfattende tjenester i form av hjemmesykepleie, støttekontakt, avlastning og praktisk bistand, samt brukere over 67 år.

Oslo kommune ser imidlertid at økende alder gir økte behov for tjenester og vil således kunne kreve behov for endring av vedtaket og organiseringen, men dette bør vurderes individuelt ut i fra behov og ikke ut i fra alder. Dagens ordning gir mulighet for dette.

Oslo kommune vil også vise til at det i et begrenset antall tilfeller har vist seg at brukere som ønsker seg BPA og som i utgangspunktet fyller vilkårene for BPA, har hatt et sykdomsbilde som innebærer at samspillet med assistenten blir vanskelig, og det har derfor vært gitt avslag på søknad om tjenesten. Erfaringsmessig har dette vært brukere med psykisk sykdom eller tilsvarende problemer. I disse tilfellene er det blitt vurdert at BPA ikke er rette tjenesten for brukeren, men at det er mer hensiktsmessig at hjemmetjenestene utfører oppgavene. Til noen brukerne har det vist seg å være veldig vanskelig å finne egnede, ikke faglærte personer til å være personlige assistenter.

På bakgrunn av ovennevnte er det interessant å få brakt på det rene hvilke konsekvenser det får dersom kommunen ikke klarer å skaffe tilstrekkelig med assistenter, og brukerens lovfestede rett til tjenesten dermed blir brutt. Dette er en aktuell problemstilling i Oslo og andre kommuner der det er vanskelig å rekruttere nok egnede assistenter. Oslo kommune vil foreslå at begrepet arbeidslederrollen blir nærmere presisert med innhold og ansvar.

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

Det er grunn til å stille spørsmål ved denne formuleringen. I «FNs prinsipper for eldre i verden» av 1991, som Norge har anerkjent, er det utrykkelig slått fast at «eldre skal bli behandlet rettferdig uavhengig av alder, kjønn, rase eller etnisk bakgrunn...». Dette refererer seg også til den europeiske menneskerettskonvensjonen. Oslo kommune vil videre minne om at det er en overordnet målsetting om at flest mulig skal bo hjemme lengst mulig.

Har man BPA ved fylte 67 år kan det ikke forsvares at man skal miste det ene og alene fordi man fyller 67 år. En som har hatt behov for BPA frem til fylte 67 år, har nødvendigvis ikke noe mindre behov for denne organiseringen av praktisk bistand etter fylte 67 år. Ut i fra dagens praksis vil personer over 67 år kunne tildeles BPA.

Mange bistandsmottakere, eller deres pårørende, er avhengig av ordninger som BPA for å kunne motta nødvendige tjenester for å kunne stå i jobb og ha et aktivt liv også etter fylte 67 år. Argumentet om at antallet med rett til BPA vil kunne stige betraktelig dersom de over 67 år inkluderes i ordningen, er urimelig. Personer med store funksjonsnedsettelse fortsetter å ha disse selv etter fylte 67 år, og eldre over 67 år kan naturligvis få funksjonsnedsettelse. Målet må være å bidra til et selvstendig liv med et helhetlig hjelpetilbud uansett alder.

Lovforslaget gir rettigheten til dem under 67 år, men kommunen vil fortsatt kunne tildele tjenesten til personer over 67 år om dette vurderes hensiktsmessig. Oslo kommune mener at det bør vurderes om "alder" strykes, da det er funksjonsnedsettelse og ikke alderen i seg selv som utløser et behov for BPA.

Med stort behov i førsteledd menes et tjenesteomfang på minst 32 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer pr. uke (med mindre enn 32 timer per 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 anslag etter foregående punktum skal sendes fylkesmannen for overprøving.

Oslo kommune stiller seg kritisk til å lovfeste retten til BPA ved ett gitt timetall. Svært mange som har BPA i dag, har færre enn 25 timer i uka. Enten en bruker har over eller under 25 timer bør det være en rettighet dersom BPA er mest hensiktsmessig for den det gjelder. Det er den enkeltes behov for tjenester som skal være avgjørende. I vurdering av søknader skal det ligge en vurdering av hva som er best for bruker og økonomisk hensiktsmessig. Ved uenighet eller i tvilstilfeller går saken allerede i dag til Fylkesmannen for avgjørelse som følge av brukers rett til å klage.

I forslaget vises det til at BPA også skal drive med opplæring, men det er ikke klare grenser for hva slags type opplæring som skal gis og i hvilket omfang. Opplæring er et begrep som omfatter så store variasjoner at det er behov for en presisering av hva som skal inngå i dette.

For Oslo kommune er det uklart om opplæring i denne sammenheng for eksempel skal omfatte atferdsendring og miljøarbeid. Den type opplæring forutsetter tilstrekkelig faglig kompetanse hos den som gir opplæringen. Hvis denne typen opplæring ikke skal omfattes av BPA ordningen, blir det et spørsmål om dette da skal regnes med i omfanget i forhold til om vedtaket overstiger 25 timer. Hvis det ikke skal regnes med, som må antas å være det mest naturlige, fører det til at vedtaket i detalj må beskrive tidsforbruket på de ulike typer opplæring. Dette for å kunne vite hva som skal regnes med i forhold til retten på BPA. En slik situasjon åpner for lite fleksibilitet og vil kunne skape unødvendig tungvint forvaltningspraksis. Behov for opplæring vil i flere brukergrupper endres over tid og kan være utslagsgivende for om retten til BPA foreligger eller ikke.

Dersom den hjelp som gis til praktisk bistand og opplæring samles i tjenesten BPA, kan brukeren ende opp med en tjeneste som har et faglig lavere nivå enn hva som kunne vært gitt hvis kommunen/bydelen fikk sette sammen tilbudet i samarbeid med bruker. Oslo kommune vil derfor oppfordre til at det utarbeides et rundskriv som kan klargjøre begrepet "opplæring".

Selv om høringsnotatet ikke har vurdert forholdet mellom rett til BPA og arbeidsmiljøloven, er det praktisk utfordrende å tilby BPA ordningen da denne mest sannsynlig vil stride mot arbeidsmiljølovens bestemmelser når det gjelder arbeidstid. Etter det Oslo kommune erfarer, har det vist seg at BPA-ordningen, slik den i mange tilfeller har vært praktisert, ikke har ivaretatt arbeidsmiljølovens krav til arbeidstid, ansettelse med mer. Etter Oslo kommunes syn er det lite tilfredsstillende at dette spørsmålet ikke er vurdert i høringsnotatet.

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

Denne foreslåtte bestemmelse åpner for at BPA kan tildeles brukere med behov for nattjenester. Samtidig angir annet ledd at BPA ikke omfatter tjenester som krever mer enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester. For Oslo kommune er det uklart når dette leddet vil få betydning sett opp mot annet ledd. Dette kommer slik Oslo kommune ser det, ikke tydelig frem i høringsnotatet. De to leddene kan synes motstridende og bør klargjøres.

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

Oslo kommune støtter forslaget om at varig behov er definert inn i lovteksten og i samsvar med regelverk som regulerer statlige stønader og rettigheter som hjelpestønad og grunnstønad o.l.

Økonomiske og administrative konsekvenser

En særlig problemstilling er forslag om rettighetsfesting av BPA skal gis *innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag*. Dette betyr at rettigheten må avgrenses til de tilfeller der denne organisasjonsformen er kostnadsnøytral sett i forhold til ordinær kommunal drift av tjenesten.

Oslo kommune kan ikke se at høringsnotatet tar tilstrekkelig høyde for de økte kostnader det vil kunne medføre for bydelene/kommunene ved rettighetsfestingen. Dette blant annet i forhold til å være arbeidsleder der bruker selv ikke har forutsetninger for dette. Oslo kommune er av den oppfatning at den gruppen som er ment å skulle være omfattet av fjerde ledd, vil medføre mer byråkrati, og det kan bli vanskelig for kommunen å organisere dette med tilhørende kostnadsøkning.

Eksempelvis dersom et oppdrag krever to halve timer om natten av to personer, vil kravet om BPA slå inn. Dette vil innebære at kommunen vil måtte ansette to assistenter som i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser og turnus, har krav på lenger vakt enn det oppdraget faktisk tilsier. Sett opp mot ambulante hjemmetjenester organisert av kommunen, ville faktisk tidsbruk ved å bruke hjemmetjenesten blitt mindre, fordi de tar flere oppdrag overfor mange brukere og er organisert på en annen måte.

Dersom klargjøring av ansvar hos ulike aktører konkluderer med at kommunen for eksempel har ansvar for back-up-løsninger i forbindelse med sykefravær, ferie og annet fravær blant assistenter som er ansatt av andre arbeidsgivere (brukere/andelslag), vil dette også kunne medføre merkostnader for kommunene.

Konklusjon

Byrådet mener at ordningen med brukerstyrt assistanse er en god ordning som er til stor nytte for veldig mange brukere med store hjelpebehov som ønsker å leve et aktivt og selvstendig liv. Kommunen er positiv til en rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse.

Imidlertid fremstår forslag om rett til å kunne få praktisk bistand og opplæring etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 annet ledd punkt 6 bokstav b) organisert som brukerstyrt personlig assistanse (BPA) som uferdig. Slik forslaget/endringer i pasient- brukerrettighetsloven er utformet, kan en rettighetsfesting av BPA skape store utfordringer både for brukere, ansatte og for kommunene dersom det ikke foretas tydelige avklaringer.”

Med vennlig hilsen

Björg Månum Andersson
kommunaldirektør

Elisabeth Vennevold
pleie- og omsorgssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi: Bydel 1-15