



TRONDHEIM KOMMUNE

Kommunaldirektør helse og velferd

Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunetjenesteavdelingen
Postboks 8011 Dep
N-0030 OSLO

Vår saksbehandler
Øyvind Hognestad Karlsen

Vår ref.
13 /15923//F00//
oppgis ved alle henv.

Deres ref.
13/1490 KTA/HJS

Dato
04.07.2013

Høringsuttalelse - endring i pasient- og brukerrettighetsloven - rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Høringsuttalelsen har vært oppe til behandling i formannskapet 25.6.2013 der formannskapet kom med følgende merknader og forslag til endringer:

1. Formannskapet er positiv til ordningen Brukerstyrt personlig assistanse BPA og støtter en lovfesting av dette. BPA ordningen vil gi bedre livskvalitet og styring over eget liv for de som dette gjelder.
2. Formannskapet støtter en avgrensning av en eventuell rettighetsfesting til å gjelde søkere med stor og varig behov. Men formannskapet mener at det ikke kan settes en grense på antall timer i lovforslaget. Det bør i stedet utformes veiledere til kommunene slik at det blir enklere og mer ensartet vurdering av hva som er stort og varig behov.
3. Formannskapet mener at en eventuell rettighetsfesting av BPA-ordningen bare skal gjelde brukere som selv kan være arbeidsleder. I de tilfeller brukeren er mindreårig, skal foresatte kunne fungere som arbeidsleder.
4. Formannskapet mener at en eventuell rettighetsfesting bør inneholde ett rådende prinsipp om at organisering av tjenesten som BPA ikke skal medføre en vesentlig økt kostnad for kommunen.
5. Formannskapet er uenig i forslaget om at det skal etableres en ordning der fylkesmannen skal overprøve kommunens vurderinger knyttet til merkostnader ved organisering av tjenester som BPA. Offentlig forvaltning har i dag en velfungerende klageordning, og ved klage vil kommunens vurderinger knyttet til merkostnader bli oversendt fylkesmannen for overprøving.
6. Formannskapet mener at forslaget som foreligger i høringsnotatet vil ha betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen. Ved en gjennomføring av forslaget slik det

Postadresse:
TRONDHEIM KOMMUNE
Kommunaldirektør finansforvaltning
Postboks 2300 Sluppen
7004 TRONDHEIM

Besøksadresse:
Erling Skakkes gt. 14, Bytorget

Telefon:
+47 72542510

Telefaks:
+47 72546131

Organisasjonsnummer:
NO 942 110 464

E-postadresse: radmann.postmottak@trondheim.kommune.no
Internettadresse: www.trondheim.kommune.no

foreligger i høringsnotatet, er det viktig at kommunene får kompensert merkostnadene ved rettighetsfestning av BPA.

Rådmannens saksutredning:

Det vises til høringsnotat av 22.3.2013 fra helse- og omsorgsdepartementet vedrørende endringer i pasient- og brukerrettighetsloven vedrørende rett til brukerstyrt personlig assistent (BPA). Høringsfristen er 1.8.2013 og høringsdokumentene finnes på denne nettsiden:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/endringer-i-pasient--og-brukerrettighets.html?id=720523>

Endringsforslagene:

I dag har kommunene en plikt¹ til å tilby BPA som ett alternativ eller supplement til helse- og omsorgstjenester gitt av kommunen. Plikten innebærer ikke en rettighet for den enkelte bruker, det er kommunen som sammen med bruker vurderer om bruker kan nytte seg av en BPA-ordning. Helse og omsorgsdepartementet foreslår nå og utvide plikten kommunen har til å tilby BPA tjenester til en rettighet for en avgrenset gruppe tjenestemottakere.

Forslaget innebærer at rettigheten omfatter de som har ett stort og varig behov for bistand. I forslaget defineres dette som bistand over 32 timer pr. uke. Rettigheten trer videre inn for tjenester mellom 25-32 timer så lenge kommunen kan dokumentere at slik organisering av tjenesten ikke vil medføre en vesentlig kostnad for kommunen. Rettigheten avgrenses til personer under 67 år. Rettigheten gjelder ikke brukere som har behov for mer enn én tjenesteyter til stede eller tjenester som har funksjon av å være nattevakt. Rettigheten gjelder imidlertid personer som har kontinuerlig behov for natttjenester eller bistand av flere tjenesteytere.

Begrunnelsen for avgrensningene er i hovedsak knyttet til økonomi, og departementet mener at forslaget slik det er fremmet ikke vil gi merkostnader for kommunene.

Forslaget inneholder ingen endringer i eksisterende lovverk knyttet til BPA, noe som betyr at dagens pliktbestemmelse vil bli videreført slik den er i dag.

Rådmannens vurdering

1. Det må satses på bedre bruk av BPA ordningen

Rådmannen er positiv til ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og rådmannen mener det er viktig å satse på tiltak for å gjøre BPA ordningen tilgjengelig for de som kan nytte seg av en slik ordning. Det bør satses på stimuleringstilskudd, gode veiledere og opplæring i kommunene slik at kommunene blir bedre til å forvalte BPA ordningen. Dagens pliktbestemmelse fungerer godt, og kommunene har prioritert BPA-tjenester i stor grad de siste årene. I Trondheim kommune har utgiftene til BPA-tjenester økt langt mer enn utgiftene innenfor kommunale pleie- og omsorgstjenester. Kommunene er avhengig av å ha handlefrihet for å tilpasse tjenesten ut fra den enkeltes kommunes forutsetninger for å yte tjenester. Det grunnleggende prinsipp må være at kommunen forsøker å finne den tjenesten som er best egnet for den enkelte bruker. Rådmannen mener derfor at en rettighetsfestning av BPA-tjenester ikke er ett nødvendig tiltak på nåværende tidspunkt.

Hvis BPA-ordningen allikevel skal rettighetsfestes har kommunen følgende innspill til forslaget:

¹ Lov om Helse- og omsorgstjenester § 3-8

2. Avgrensning av rettigheten opp mot antall timer bistand.

En kobling av lovforslaget opp mot vedtakstimer gir store utfordring da Trondheim kommune praktiserer tjenestebeskrivende vedtak. Dette gjelder en lang rekke kommuner. Tidsbruken estimeres, men varierer en del ut fra oppdragene. Det sentrale er at alle tjenestemottakere skal få de tjenestene de har behov for, og derfor estimeres ikke timene når vedtakene fattes, kun tjenesten den enkelte skal få.

En timefesting av vedtak er problematisk, da det er vanskelig å si noe om tidsbruken knyttet til den enkelte bruker. Dette er imidlertid noe kommunen må forholde seg til ved innvilgelse av BPA-tjenester. I følge høringsnotatet viser en analyse av IPLOS ² at dagens timefestete BPA-vedtak i gjennomsnitt utmåler dobbelt så mange timer som kommunens tjenestebeskrivende vedtak. Dette stemmer godt med Trondheim kommunes egne beregninger som viser at brukere med like tjenestebehov koster det dobbelte når tjenesten gis som BPA.

I høringsforslaget er det valgt ett skjæringspunkt på 32 timer. 32 timer også et typisk skjæringspunkt for hvor kommunene ikke lenger tilbyr vanlige hjemmetjenester med hyppige besøk og i stede tilbyr tjenester i bofellesskap eller bemannede omsorgsboliger. Gitt at det er hensiktsmessig at en bruker fortsatt får hjemmetjenester ved behov for bistand over 30-40 timer, vil bruker som regel fortsatt ha behov for hyppige og regelmessige besøk. Her er den kommunale hjemmetjenesten langt mer fleksibel enn BPA-ordningen, da hjemmetjenesten kan komme innom på hyppige men korte besøk for å dekke behovet for tjenester. Dette er ikke mulig på samme måte i BPA-ordningen der minimum oppmøtetid er to timer per gang. Hvis bruker har behov for fire daglige besøk, vil kommunen for eksempel løse dette gjennom fire besøk á 30 minutter per dag, til sammen 14 timer per uke. I en BPA-ordning vil dette løses gjennom fire besøk á minimum to timer per dag, til sammen 56 timer per uke. Om det da er 14 eller 56 timer som skal legges til grunn for når rettigheten slår inn sier høringsnotatet ingenting om.

Rådmannen mener forslaget vedrørende rettighetsfestning knyttet til timer er uheldig. Timer er ingen objektiv størrelse i denne sammenhengen, og dagens forvaltning av BPA vedtak knyttet til timer er mangelfull. Det gis langt flere timer til BPA brukere enn det som kan dokumenteres gjennom IPLOS. Rådmannen mener derfor rettigheten må knyttes opp mot brukere som har ett stort og varig behov for tjenester, men at det ikke kan fastsettes ett timetall for når rettigheten trer inn.

3. Avgrensning av rettigheten til de tilfellene der bruker selv kan være arbeidsleder

Rådmannen mener at en rett til BPA kun gjelder de brukerne som selv er arbeidsleder. Kommunens erfaringer er at sakene der bruker enten ikke er i stand til å være arbeidsleder selv, eller ikke ønsker denne oppgaven, kreves det dialog og en grundig vurdering av brukers nettverk for å vurdere om BPA er en god måte og organisere tjenesten. Disse brukerne kan være i en sårbar posisjon, og kommunen ønsker at tjenestene utformes med henblikk på brukers helhetssituasjon.

2 IPLOS er et nasjonalt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for pleie- og omsorgssektoren.

4. Avgrensning av rettigheten opp mot utdanning og arbeid

Rådmannen mener avgrensningen som er foreslått ikke er nok til å kunne gjennomføre en rettighetsfesting av BPA innenfor dagens økonomiske ramme. Rådmannen foreslår derfor en ytterligere avgrensning til at rettigheten skal gjelde alle som mottar pleie- og omsorgstjenester og er i lønnet arbeid i over 50 prosent stilling eller under utdanning som gir rett til støttet fra Statens lånekasse for utdanning.

5. Avgrensning av rettigheten til de tilfellene der kommunen ikke har vesentlige merkostnader til å organisere tjenesten som BPA.

Det er viktig at ett prinsipp om at tjenester organisert som BPA ikke skal koste mer enn om tjenesten ble organisert gjennom kommunen blir nedfelt som ett generelt prinsipp vedrørende rettighetsfesting. I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig å organisere tjenesten som BPA også når dette gir en vesentlig merkostnad. Det kan være tilfeller der bruker får en vesentlig kvalitetsforbedring ved BPA, typisk unge aktive brukere i arbeid eller under utdanning. Det må imidlertid være opp til bruker og kommunen og vurdere om det da er hensiktsmessig med BPA organisering av tjenesten. Dagens pliktbestemmelse slår da inn, slik at det er mulig å få BPA tjenester også i disse tilfellene. Det vesentlige er at BPA-ordningen innrettes på en slik måte at tjenestene i hovedsak gis til de som kan nyttegjøre deg denne tjenesten uten at kommunen får en vesentlig økt kostnad. Dette er også viktig i forhold til likeverdige tjenester. Det er viktig at BPA tjenester velges fordi det gir den beste løsningen for organisering av tjenesten, ikke fordi en organisering av tjenesten gjennom BPA utmåler flere timer og flere tjenester enn kommunale tjenester.

I dag er dette prinsippet nedfelt i rundskriv, men praksisen i kommunen tilsier at kommunene tildeler mer tjenester når dette gis som BPA. Det er viktig at BPA-ordningen innrettes på en slik måte at tjenestene i hovedsak gis til de som kan nyttegjøre deg denne tjenesten uten at kommunen får en vesentlig økt kostnad.

6. Klageordning opp mot fylkesmannen

I forslaget er det lagt til grunn at rettigheten ikke trer inn på tjenester mellom 25-32 timer pr uke hvis kommunen kan dokumentere at en organisering av tjenesten som BPA vil medføre en vesentlig merkostnad for kommunen. Det er imidlertid lagt inn en bestemmelse om at ett avslag på rett til BPA knyttet til dette punktet skal sendes fylkesmannen for overprøving. Kommune og stat har i dag en etablert og velfungerende klageordning. Rådmannen ser ikke behov for å etablere en særordning knyttet til BPA. Det naturlige er å følge det ordinære regelverket innenfor offentlig forvaltning knyttet til klage, også i forhold til BPA ordningen. I de tilfellene kommunen avslår en søknad om BPA fordi dette vil medføre en vesentlig merkostnad for kommunen, må dette dokumenteres også innenfor dagens klageordninger.

7. Økonomiske konsekvenser av forslaget

Forslaget som foreligger i høringsnotatet vil ha betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen. Dagens BPA ordning øker kostnadsnivået innenfor pleie og omsorg, da det er klare indikasjoner på at BPA er dobbelt så dyrt som kommunale tjenester. De siste årene har den årlige utgiftsveksten vært langt over utgiftsveksten i pleie og omsorg for øvrig. Det forventes en ytterligere økning i utgiftsveksten pga rettighetsfestingen. Det er uvisst hvor stor denne veksten blir. Gitt at utgiftsveksten bare øker med 30% årlig vil utgiftsvekst gi kommunen 17 millioner i merkostnad for BPA i 2014. Rundt 1 million av dette kan relateres til befolkningsvekst, de resterende 16 millionene relateres til merkostnader med BPA. Men; siden BPA er en erstatning for kommunale tjenester reduseres de kommunale kostnadene med 8 millioner kroner i 2014. Merkostnaden knyttet til BPA vil da være 8 millioner kroner i 2014. Merkostnaden øker til 18 millioner kroner i 2017. I dag har ca 1 av 10 av de tjenestemottakere som er beskrevet som målgruppe i høringsnotatet en BPA-ordning. Denne gruppen har i gjennomsnitt 67 timer i

uken. Siden BPA er dobbelt så dyrt som kommunal organisering av tjenesten gir dette en merkostnad på om lag 27 millioner kroner. Hvis alle benytter seg av rettigheten vil merkostnaden stige til ca 230 millioner kroner. På landsbasis kan dette bety en merkostnad på 7-8 milliarder kroner for kommunene. Selv om noen av utgiftene refunderes gjennom toppfinansieringsordningen, vil kommunene måtte bære en vesentlig del av kostnadene.

Det antas at forslaget slik det er utformet i denne høringsuttalelsen ikke vil gi særlige merkostnader knyttet til rettighetsfestingen av BPA. Dette fordi målgruppen for rettighetsfestning er relativt liten. Men, den generelle merkostnaden med BPA vil fortsatt være betydelig. Det er derfor viktig at departementet ser på tiltak som kan dempe utgiftsveksten, og at departementet ser på tiltak for å få ned merkostnadene knyttet til BPA- ordningen.

Innspill fra KFU

Saken har vært til behandling i KFU der har kommet med en uttalelse som ligger vedlagt til denne saken. Rådet uttaler gjennom ett flertallsvedtak at de støtter en rettighetsfestning av BPA som har ett større omfang enn høringsnotatet fra departementet beskriver. Rådet støtter således ikke rådmannens innstilling til vedtak i denne saken. Rådmannen ønsker her å understreke at rådmannen er positiv til BPA-ordningen og rådmannen mener det er viktig å satse på tiltak for å gjøre BPA ordningen tilgjengelig for de som kan nyttegjøre seg en slik ordning. Rådmannen ønsker å fremheve at alle søkere har rett på tjenester, og at det er en rettighetsfesting av en spesiell organisering av en type tjeneste rådmannen mener det ikke er behov for på nåværende tidspunkt.

Oppsummering

Rådmannen er positiv til ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA), og rådmannen mener det er viktig å satse på tiltak for å gjøre BPA ordningen tilgjengelig for de som kan nyttegjøre seg en slik ordning. Det bør satses på stimuleringstilskudd, gode veiledere og opplæring i kommunene slik at kommunene blir bedre til å forvalte BPA ordningen. Dagens pliktbestemmelse fungerer godt, og kommunene har prioritert BPA-tjenester i stor grad de siste årene. Det er viktig at tjenestene tilpasses den enkeltes behov, og at den enkelte får best mulig tjenester. Dagens pliktbestemmelse gjør at alle kommuner har tilbud om BPA. Rådmannen mener således at det ikke er behov for en rettighetsfestning av BPA ordningen på nåværende tidspunkt. Utviklingen i utgiftene til BPA både i Trondheim og landet for øvrig viser at kommunene prioriterer BPA i stor utstrekning gjennom anvendelse av dagens pliktbestemmelse. Så fremt det allikevel er ønskelig med en rettighetsfesting av BPA ordningen, innstiller rådmannen på en ytterligere avgrensning i målgruppen til å gjelde personer som er under utdanning eller i arbeid. Dette for å begrense merkostnadene med forslaget. Det innstilles også på at organisering av tjenestene som BPA ikke skal gi kommunen vesentlig merkostnader. I tillegg innstiller rådmannen på at rettigheten kun skal gjelde personer som selv kan være arbeidsleder. Rådmannen ønsker ikke en avgrensning mot timer, da timer brukes forskjellig i de enkelte kommunene. Rådmannen mener at en avgrensning mot brukere som har varig og stort behov for praktisk bistand og opplæring er tilstrekkelig.

Med hilsen
TRONDHEIM KOMMUNE

Helge Garåsen
kommunaldirektør

Øyvind Hognestad Karlsen
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Kopi med/uten vedlegg: