

Det Kongelige Helse- og Omsorgsdepartement

Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Deres referanse
200703378

Vår referanse
2006/17305-15-80229/2007-INOL

Klassering
243

Dato
10.10.2007

Svar på høring fra Fredrikstad kommune - forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse

Fredrikstad kommune avgir først høring på særlige spørsmål som departementet ønsker belyst, deretter utvalgte punkter i høringsnotatet.

Særlige spørsmål

Viser til s. 2 i høringsnotatet.

1. I hvilken grad vil de forslåtte endringene føre til at et større antall brukere vil ønske tjenesten organisert som BPA?
Fredrikstad kommune antar at det vil komme flere søknader om BPA fra flere brukergrupper. Foreldre til funksjonshemmede barn, mennesker med utviklingshemming, mennesker med psykisk lidelse og eldre med omfattende hjelpebehov er aktuelle grupper. Tradisjonelt har det vært få søknader fra eldre om å få sine tjenester organisert som BPA. Vi vet at det i dag er mange eldre som mottar tjenester i egen bolig, og som har bistand over 20 timer i uka. Et konkret eksempel er en 65 år gammel slagpasient som bor i egen bolig, og som mottar hjemmesykepleie 4 ganger i døgnet (3 timer pr. dag) og hjemmehjelp 2 timer hver 14. dag. Hvis han skulle få sine tjenester organisert som BPA ville det utløse behov for flere timer. Det vurderes som umulig å få en personlig assistent til å jobbe en time hver morgen, 30 min. kl. 12.00 osv. Retten til å få sine tjenester organisert som BPA skal i utgangspunktet ikke føre til flere timer eller mer hjelp. Erfaringsmessig vet vi at BPA utløser flere timer bistand i uka enn de tradisjonelle tjenestene og dette vil få økonomiske konsekvenser. Organisatorisk vil det også by på store utfordringer. En virksomhet i Fredrikstad har en økonomisk ramme å forholde seg til, det er ansatte i turnus 24 timer i døgnet som skal gi tjenester til innbyggerne i distriktet. Hvis det blir mange BPA ordninger må virksomheten flytte ressurser fra den tradisjonelle hjemmetjenesten og over på enkelt brukere.
2. Bør kommunen eller bruker bestemme arbeidsgiverforholdet?
Fredrikstad kommune mener at bruker selv skal kunne velge arbeidsgivermodell. Det vurderes som vanskelig å ivareta kontroll av kvalitet på tjenesten og oppfølging av BPA ordningen hvis bruker velger å være arbeidsgiver. Bruker bør selv bestemme

hvem som skal ansettes som assistent. Hvis bruker velger kommunen som arbeidsgiver for assistentene må man følge de kommunale regler som gjelder. Fredrikstad kommune vurderer at det ikke skal åpnes for at nære pårørende ansettes som assistent i BPA ordning. Dette er en videreføring av dagens ordning. Det vurderes som problematisk å skulle ivareta ryddige arbeidsleder/arbeidsgiverforhold ovenfor nære pårørende. Pårørende og andre nærstående som yter omsorg bør evt. få kompensasjon ved tildeling av omsorgslønn etter lov om sosiale tjenester § 4-2e og ikke ansettes som personlig assistent. Omsorgslønnsordningen har som mål å bidra til best mulig omsorg for de som trenger hjelp i dagliglivet og skal gjøre det mulig for private omsorgsytere å holde fram med omsorgsarbeidet.

3. Bør kommunen, pårørende eller hjelpeverge ha arbeidslederansvar dersom brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette?

Fredrikstad kommune vurderer at uavhengig av hvem som har arbeidsgiveransvaret så er det brukeren som skal ha arbeidslederansvaret for assistentene.

Fredrikstad kommune mener at man ikke kan lønne ansatte i kommunen, hjelpeverger eller pårørende for å være arbeidsleder i en BPA ordning. Hvis det er kommunen som innehar arbeidslederfunksjonen, eller lønner personer for inneha denne, kan man ikke si at det er brukerstyrt.

Fredrikstad kommune ønsker at det skal komme klart frem at hvis ikke bruker selv, hans pårørende eller hjelpeverge kan være arbeidsleder, så skal ikke tjenesten organiseres som brukerstyrt personlig assistanse. Det ligger i begrepet brukerstyrt at det er en tydelig avgrensing av personkretsen og at tjenesten ikke er kommunestyrt.

8.1. Om begrepet BPA

Brakerstyrt eller borgerstyrt – Fredrikstad kommune er enig i forslaget om å benytte brukerstyrt. Dette er et begrep som er godt forankret i tjenesteapparatet, både lokalt og nasjonalt.

8.2. Hva skal en sterkere rettighetsfesting innebære?

Det foreligger ikke forslag om en egen rettighetslov for BPA, men som en del av Lov om sosiale tjenester. Forslag på ordlyd er: *Den som har fått omfattende bistand etter § 4-2a har rett til å få tjenesten organisert som BPA.*

Fredrikstad kommune mener at også de som er innvilget hjelp etter Lov om heletjenester i kommunen burde få rett til å få tjenesten organisert som BPA. De fleste som dag er innvilget BPA har fra tidligere vedtak om praktisk bistand etter Lov om sosiale tjenester og hjemmesykepleie etter Lov om helsetjenester i kommunen. Fredrikstad kommune mener at en bruker med for eksempel 28 timer hjemmesykepleie, 5 timer støttekontakt og 2 timer praktisk bistand pr. uke også burde kunne få retten til å organisere sine tjenester som BPA. Loven presiserer at *selv om tjenestemottaker har krav på tjenester, innebærer ikke dette at vedkommende har et ubetinget rettskrav på en bestemt tjeneste*. Fredrikstad kommune mener at det må være kommunene som avgjør hvilke tjenester som skal tilbys.

Retten til å få tjenesten organisert som BPA må ikke være så sterk at faglig oppfølging og vurdering i forhold til nødvendig helsehjelp blir nedprioritert. Eksempler på dette kan være pasienter som bor hjemme og som trenger avansert medisinsk behandling og oppfølging. Tjenester av denne art er hjemlet i Lov om helsetjenester i kommunen og bør utføres av helsepersonell.

I høringsforslaget står det at det skal være en varig funksjonsnedsettelse dvs. 2-3 år. Fredrikstad kommune er enig i forslaget.

Det bemerkes at hvis en bruker blir utsatt for en skade som man med sikkerhet vet ikke har rehabiliterings potensial bør det åpnes for at BPA ordninger kan iverksettes tidligere.

8.3. Må bistanden ha et visst omfang for å gi rett til BPA?

Tjenestebehovet må utgjøre minst 20 timer/uke. Fredrikstad kommune er enig i forslaget. Det bør være slik at bare de med omfattende bistandsbehov får retten til å få tjenesten organisert som BPA.

8.4. Skal retten gjelde alle uavhengig av alder og diagnose?

Fredrikstad kommune mener at retten ikke skal være knyttet mot diagnose eller en bestemt funksjonshemming.

Departementet vurderer at det ikke skal gis begrensning i retten til å kreve BPA knyttet til alder. Andelslaget Uloba har forslag om at man ikke skal kunne få BPA etter fylte 70 år med unntak for de som allerede har BPA.

Fredrikstad kommune mener at man bør ta utgangspunkt i pensjonsalder (67 år), når man er blitt pensjonist bør man som hovedregel ikke få sine tjenester organisert som BPA. Det å være arbeidsleder i en BPA ordning kan sammenlignes med å være mellomleder i det kommunale systemet. Når en arbeidsleder passerer pensjonsalderen må det vurderes om tjenesten fremdeles skal være organisert som BPA.

Det må avklares hva som skjer med en BPA ordning hvis bruker blir innvilget sykehjemsplass eller døgnbemannet omsorgsbolig. Fredrikstad kommune mener at man må miste retten til å få sin tjeneste organisert som BPA der det blir tildelt sykehjemsplass eller døgnbemannet omsorgsbolig.

9.1. Skal kommunene eller bruker velge arbeidsgivermodell?

Fredrikstad kommune støtter forslaget om at bruker selv skal kunne velge arbeidsgivermodell.

I høringsnotatet står det at kommunen har ansvar for kvaliteten og internkontroll av tjenesten uavhengig av brukers valg av arbeidsgivermodell.

Det vurderes som vanskelig for kommunen å ivareta kontroll av kvalitet på tjenesten og oppfølging av BPA ordninger hvis bruker selv velger å være arbeidsgiver.

Høringen stiller spørsmål om det bør utarbeides en forhåndsfastlagt timepris - til bruk ved valg av alternative arbeidsgivermodell.

Fredrikstad kommune mener at det må utarbeides en forhåndsfastsatt timepris.

9.3 Arbeidsrettslige forhold etter Arbeidsmiljølovens regler

Fredrikstad kommune vurderer at assistenter ansatt i BPA ordninger må få fast ansettelse på grunn av regler som er hjemlet i Arbeidsmiljøloven. Der står det at *dersom det foreligger et kontinuerlig og jevnt behov for praktisk bistand fra kommunene, må hovedregelen om fast ansettelse gjelde.*

Erfaringsmessig er det allikevel store utfordringer knyttet til dette punktet. Assistenter i BPA ordninger har sjelden fagutdanning som er relevant i forhold til å inneha stilling i den ordinære pleie og omsorgstjenesten. Hvis det oppstår problemer, for eksempel sykdom relatert til stillingen i BPA ordningen, kan det være vanskelig å skaffe assistenten annet egnet arbeid innen kommunen.

Når det gjelder oppsigelse av assistent i BPA ordning må man følge de samme regler i arbeidsmiljøloven som for andre arbeidstakere. Det vil være urimelig at en arbeidsleder skal ha mulighet til å si opp en assistent fordi det for eksempel er manglende kjemi. Samtidig er den hjelpen som blir gitt i en BPA ordning av såpass personlig karakter at det hverken er enkelt for arbeidsleder eller assistent hvis arbeidsforholdet ikke fungerer på en tilfredsstillende måte. Når kommunen har arbeidsgiveransvar er det en utfordring å omplassere assistenter som av forskjellige årsaker ikke lenger kan jobbe i en BPA ordning til annet arbeide.

11.4. Departementets vurderinger og forslag

Finansiering av BPA-ordningen

Det foreligger forslag om at det ikke skal søkes om stimuleringstilskudd på hver enkelt bruker men at kommunene må dokumentere etablerte/organisert opplegg for informasjon,

opplæring og veiledning for å få tilskudd. Søknad om tilskudd er tenkt behandlet og avgjort av fylkesmannen.

Fredrikstad kommune stiller spørsmål om det bør være samme instans som er klageinstans og som også skal avgjøre om kommunen skal ha tilskudd.

Fredrikstad kommune mener at tilskuddet fortsatt skal følge brukeren.

Vi har en erfaring med at arbeidsledere ikke har ønsket å delta i opplæring organisert av kommunen. Fredrikstad kommune har sagt at kursene er obligatoriske men har ingen sanksjonsmuligheter hvis arbeidsleder ikke ønsker å delta.

Opplæringskurs i regi av Ressurssentret for omstilling i kommunene(RO) har fungert etter intensjonen, det har sikret nødvendig opplæring for nye arbeidsledere.

Når bruker velger å få tjenesten organisert gjennom et andelslag, eller være arbeidsgiver selv, vil nødvendigvis opplæringen se annerledes ut enn hvis kommunen er arbeidsgiver. Det vurderes som hensiktsmessig at det er en felles opplæring og plattform for alle nye arbeidsledere uansett hvordan man organiserer tjenesten. Dette kan best ivaretas gjennom RO slik det fungerer i dag.

Det er stor forskjell fra kommune til kommune hvor mange BPA ordninger man har.

Organisert opplegg for informasjon, opplæring og veiledning krever større innsats der hvor det er mange ordninger enn i små kommuner hvor det er få.

En kan også stille spørsmål om det er hensiktsmessig at små kommuner med en BPA ordning skal etablere eget opplegg når dette kan ivaretas gjennom RO.

Et annet argument for at tilskuddet skal følge enkeltbrukere er hvis en bruker flytter til en annen kommune. Det vurderes som mest hensiktsmessig at pengene følger brukeren.

Vi mener det hadde vært en fordel for kommunen å få dekket utgifter til deler av BPA ordningen, ikke bare gjennom en oppstart fase/ tilskudd til opplæring. Da vi erfaringsmessig ser at brukere som søker om BPA får innvilget et økt timeantall i forhold til de som søker om tjenester gjennom den ordinære tjenesten.

12.1. Økonomiske og administrative konsekvenser, kommunalt nivå

Det foreligger ikke forslag om å øke overføringer til kommunen som følge av rettighetsfesting av BPA.

Fredrikstad kommune ser at ved å rettighetsfeste BPA vil det mest sannsynlig bli en økning av søknad om BPA fra flere brukergrupper. Vi tror heller ikke at vi ennå har sett virkningen av at det er åpnet for at flere brukergrupper (barn, utviklingshemmede etc) skal kunne innvilges BPA. Det vil alltid utløse forholdsvis mange kommunale ressurser både med hensyn til saksbehandling og å drifte/følge opp flere BPA ordningene i en kommune.