



Fylkesmannen i Vestfold

Helse- og omsorgsdepartementet

P.b. 8011 Dep

0030 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:
Lisbeth Øverjordet
33372410

Deres ref:

Vår referanse:
2007/6874
Arkivnr: 721.12

Vår dato:
23.10.2007

Høring - forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse

Det vises til oversendelsesbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet, datert den 29.06.07, mottatt ved vårt kontor den 13.07.07.

Innledning

Fylkesmannen i Vestfold er positiv til tiltak som vil stimulere kommunene til å organisere praktisk bistand på nye måter. Ordninger som bidrar til større brukermedvirkning og valgfrihet er i utgangspunktet bra for personer som er avhengig av bistand fra det offentlige til å klare dagliglivets gjøremål. Fylkesmannen er også enig i at ordningen bør benyttes overfor dem som har et omfattende behov for tjenester.

Imidlertid er Fylkesmannen skeptisk til at den enkelte skal ha en rett til å få sine tjenester organisert som BPA. Videre mener Fylkesmannen at om det skal tilbys BPA som organisasjonsform, bør dette kunne vurderes ut ifra den enkeltes funksjonshemminger, diagnose eller alder. Fylkesmannen tror også at forslaget vil kunne medføre endringer i omfanget av tjenestetilbudet og økte kostnader for kommunene.

Fylkesmannen erfaring tilsier at kommunene har store utfordringer med BPA ordningen som praktiseres ut i fra dagens regelverk. Disse utfordringene kan medføre at kommunene er tilbakeholdne med å organisere tjenester som BPA. Imidlertid tror Fylkesmannen at kommunene ønsker å benytte ordningen oftere, dersom departementet kan bidra til å avklare m.v. de utfordringene som kommunene står overfor. Departementets nye forslag om rettighetsfesting har i liten eller kun i begrenset grad tatt opp dette.

For øvrig kan det nevnes at 12 kommunesamarbeidet i Vestfold har etablert et pleie- og omsorgsnettverk som har fungert siden 2004. I løpet av de to siste årene har ulike forhold rundt BPA ordningen vært et tilbakevendende tema på nettverkets møter. Det ble derfor besluttet at det skulle opprettes en 50% stilling for å utrede kommunenes tolkning av regelverket og erfaringer med ordningen. Fylkesmannen bidro økonomisk til å få gjennomført dette. Det er nå utarbeidet to grundige rapporter fra dette arbeidet, samt at 12 kommunesamarbeidet har utarbeidet en felles høringsuttalelse til departementets forslag om rettighetsfesting. I all hovedsak vil Fylkesmannen støtte kommunenes uttalelse i denne saken.

Fylkesmannen vil i det følgende begrunne vårt standpunkt nærmere, og håper med dette at departementets spørsmål vil bli besvart.

Kommunenes organisering og valg av tjenesteform

Kommunene har hittil stått fritt til å organisere tjenestetilbudet i pleie- og omsorgssektoren ut fra de lokale forholdene. Kommunene har også i hovedsak hatt avgjørelsesmyndighet på hvilke tjenester brukeren skal ha etter en individuell vurdering. Som en del av denne vurderingen kan kommunene også vektlegge økonomiske og personellmessige ressurser så lenge tjenestetilbudet er å anse som faglig forsvarlig og hensiktsmessig, og vil dekke det pliktmessige hjelpebehovet.

Departementet gir uttrykk for at dette fortsatt skal være hovedregelen. Departementets forslag er imidlertid at alle brukere med et bistandsbehov over 20 t pr uke skal ha et rettskrav på å få tjenestetilbudet som BPA og rett til å velge arbeidsgiver.

Signalene oppfattes derfor som noe motstridende og forslaget kan redusere kommunenes beslutningsmyndighet og i stedet overføre den til den enkelte søker av tjenestene, selv om dette skal skje under gitte vilkår. Kommunenes selvstyre er derfor ikke reelt. Fylkesmannen mener at kommunene fortsatt må stå fritt til å organisere sitt tjenestetilbud, og vurdere hvilke tjenester som vil være mest hensiktsmessige ut i fra en individuell vurdering av den enkelte. Kostnadsforskjeller i tiltakene og muligheter for organisering og rekruttering av personell bør tas med i vurderingen av hensiktsmessighet.

Omfanget av tjenesten og utvidelse av målgruppen

Departementets forslag oppfattes som en ordning som vil omfatte alle brukere uansett alder, funksjonsnivå eller individuelt hjelpebehov, men med der et bistandsbehov ut over 20 t pr uke vil være utslagsgivende for om det skal innvilges slik hjelp.

Fylkesmannen er usikker på om omfattende bistandsbehov i seg selv gjør det mer hensiktsmessig med organisering som BPA. Etter Fylkesmannens mening er det vel så viktig *hvilke* oppgaver bistanden skal gis i forhold til. Det legges opp til at omfanget av tjenestene ikke skal økes med dette forslaget. Slik vi kjenner sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a, så omfatter praktisk bistand hjelp til husholdsoppgaver og direkte personlig bistand med påkledning, hygiene, mat m.v. Imidlertid legges det samtidig opp til at det skal gis bistand til andre aktiviteter og oppgaver som *går utover* oppgavene slik de beskrives i § 4-2 a, fordi det legges vekt på å gi BPA til personer som har egeninnsikt og som har ressurser til aktivt liv i og utenfor sin egen bolig. Det er Fylkesmannens erfaring at kommunene tar dette på alvor og gir mer hjelp enn før til dem som har fått BPA. Dette kan skyldes en grundigere kartlegging av hjelpebehov, men det er samtidig en forventning til hjelpeapparatet om at det skal gis hjelp til andre aktiviteter og oppgaver enn tidligere. Med en rettighetsfesting av BPA, samt en utvidelse av målgruppen, vil spørsmålene om hvilke oppgaver det skal gis hjelp til, og om forutsetningene om at det kan leves et aktivt og meningsfullt liv bli ytterligere aktualisert. Verken nåværende regelverk eller det nye forslaget redegjør for hvilke aktiviteter og oppgaver det bør gis bistand til, og om forutsetningene om egeninnsikt og aktivt liv bør foreligge. Fylkesmannen tror det vil være til stor nytte for kommunene om departementet tar initiativ til at det utarbeides retningslinjer for utmåling og tildeling av BPA, herunder konkret hva slags oppgaver det bør gis bistand til, og hva som kan ligge utenfor ordningen.

Rett til BPA ved omfattende tjenestebehov kan gå på bekostning av det faglige innholdet i tilbudet til hver enkelt. Aktuell forskning viser at konsekvensen for svake grupper kan bli at deres behov for spesiell hjelp og tilrettelegging blir usynliggjort og ignorert. Disse brukerne kan få et dårligere hjelpetilbud, miste funksjonelle ferdigheter eller passiviseres i brukerstyringens og valgfrihetens navn. Retten funksjonshemmede har til å utøve valg og kontroll over sitt eget liv bør derfor veies opp mot rettighetene de har til å bli sikret mot risiki de kanskje ikke ser konsekvensene av, og mot misbruk. Det kan være meget problematisk at brukeren skal være arbeidsleder, dersom brukeren ikke er i stand til å vite hva som er "det beste" tilbudet, for eksempel medisinsk og på andre måter. Disse utfordringene vil man også møte dersom andre, for eksempel pårørende skal ha arbeidslederansvaret. For øvrig kan dette bli spesielt komplisert dersom det skal være anledning til å sette i gang tvangstiltak i henhold til sosialtjenesteloven kap.4A, uten at den/de som er assistenter eller skal ivareta brukerstyringen er faglig kompetente. Behovet for personlig kjemi med assistenter m.v. bør på denne bakgrunn kanskje vike for personell med fagkompetanse på viktige områder som vil få betydning for helse og utvikling hos den enkelte.

I følge en undersøkelse utført av 12k i Vestfold, er antallet BPA brukere i Vestfold mer enn seksdoblet fra 2000 til 2007 til tross for at få brukere med kognitiv svikt er innvilget BPA. Etterspørselen etter et tilbud som garanterer 1:1 bemanning i alle situasjoner og individuell tilrettelegging, vil etter kommunenes vurdering øke betydelig. Fylkesmannen har liten grunn til å tvile på kommunenes vurdering på dette punkt. Nye grupper som vil kunne komme til å søke om ordningen, og å oppfylle vilkårene for å få innvilget denne, kan være: eldre med alvorlig somatisk sykdom, eldre med demens (også de som i dag får sykehjemsplass), personer med kognitiv svikt, utviklingsforstyrrelser og utviklingshemning (som i dag får et tilbud i tilrettelagte, samlokaliserte boliger med bemanning), brukere med alvorlig psykiatrisk lidelse (som i dag får omfattende hjemmetjenester/ miljøterapeutiske tiltak eller samlokaliserte boliger med bemanning), barn/unge som i dag gis i avlastningsboliger, samt andre funksjonshemmede som trafikkskadde og personer med nevrologiske, progredierende lidelser.

Fylkesmannen vil mene at målgruppen, slik den var formulert i I-20/2000 fortsatt må gjelde: "Den som helt eller i det vesentlige er ute av stand til å være arbeidsleder, bør få sitt behov for praktisk bistand dekket på andre måter".

Kvalitetssikring - internkontroll

Kommunene er, gjennom ulike regler og retningslinjer, for eksempel kvalitetsforskrift og internkontrollbestemmelser, pliktig til å tilpasse sine tjenester og gi dem et forsvarlig og godt innhold. Fylkesmannen tror at utfordringen framover ligger i å legge til rette for at dette skal bli mulig, bl.a. gjennom en utvikling av de sosiale tjenestene slik de er lovregulert i dag.

Dersom kommunene skal kunne ivareta sitt faglige ansvar for kvaliteten på tjenesten, bør departementet utrede nærmere hvordan kommunene med det nye forslaget om utvidelse av målgruppen og valg av arbeidsgivermodell, praktisk skal kunne ivareta sine plikter, bl.a. til internkontroll, opplæring, faglig kompetanse, dokumentasjon m.v. Dagens lovverk, med tilhørende forskrifter og retningslinjer, er generelle med hensyn til kommunens plikter. Dette betyr at kommunene heller ikke i dag er i stand til å ivareta sine plikter på en fullt ut tilfredsstillende måte. Dette er ressurskrevende oppgaver som også i liten grad er omtalt i departementets forslag, men som vil kunne ha stor betydning i arbeidet med å sikre den enkelte et tilstrekkelig og forsvarlig tjenestetilbud.

Arbeidsgiver – arbeidsleder - assistenter

Retten til å velge arbeidsgiver vil etter kommunenes vurdering medføre stor grad av privatisering av omsorgstjenestene. I Norge har vi hittil kun et nonprofit andelslag, ULOBA. Fylkesmannen mener også at det er betenkelig at det i dag er en privat monopolsituasjon i pleie- og omsorgstjenestene. Det bør derfor stimuleres til konkurranse mellom flere leverandører. Fylkesmannen vil allikevel påpeke at det uansett ved slike ordninger stiller store krav til kommunene for å sikre tilstrekkelig innsyn og informasjon om arbeidsgiveroppdragene, og at arbeidsgiveransvaret for assistentene ivaretas slik kommunene ønsker, jf bl.a. Arbeidsmiljølovens regler om tilsetting av assistenter, tilrettelegging av assistentenes arbeidsmiljø og HMS-rutiner. Som tidligere nevnt er dette allerede utfordrende å få til i dag, og vil sannsynligvis ikke bli lettere med det nye forslaget.

Kommunenes ansvar for kvaliteten på tjenesten og internkontrollen, betinger tillit og samarbeid mellom kommune og arbeidsgiver. BPA-brukere får også andre tjenester som hjemmesykepleie, avlastning, omsorgslønn, dagtilbud m.v. Forslaget har ikke drøftet samordningsproblemene og følgene for kommunenes administrasjonskostnader som vil oppstå dersom kommunene må forholde seg til en rekke private firmaer/andelslag hvis brukeren selv skal beslutte arbeidsgiver.

Fylkesmannen mener at myndigheten til å beslutte arbeidsgiver må ligge hos kommunen.

Arbeidslederbegrepet har ikke vært tilstrekkelig utredet, verken i I-20/2000 eller I-15/2005. Delt arbeidsleder- og arbeidsgiveransvar er noe helt nytt i offentlig forvaltning og kunne nok vært utredet bedre før kommunene fikk iverksettingsansvar. Forslaget viser kun til brukernes rettigheter som arbeidsleder, ikke de konkrete pliktene som arbeidsleder må påta seg. Heller ikke de prinsipielle sidene ved brukeren som personalleder og sikring av de ansattes arbeidsmiljø er utredet.

Etter det Fylkesmannen kjenner til er det arbeidsgivers ansvar å tilrettelegge et forsvarlig arbeidsmiljø for assistentene og utvikling av internkontroll og HMS rutiner. Det er derfor uklart om arbeidsleder BPA kan anses som arbeidsleder i arbeidsmiljølovens forstand med mindre det foreligger et ansettelsesforhold til kommunen. Slik det er i dag er det uklare ansvarsforhold omkring dette.

Forslaget gir brukerne rett til å velge sine assistenter, i det minste godkjenne ansettelsene, samtidig som arbeidsgiver forpliktes til å ivareta arbeidsmiljølovens krav ved tilsetting. Fylkesmannen er enig i at bruker må medvirke ved ansettelsene, men de bør ikke få en rett til å velge disse. Dette fordi valg av assistenter som viser seg ikke å være egnet til arbeidet, vil kunne sette arbeidsgiver i en vanskelig situasjon. Forslaget kan svekke arbeidstakerrettighetene mht oppsigelse/avskjed eller pålegge arbeidsgiver å tilby omplassering når brukeren ikke er tilfreds. Det offentlige hjelpeapparatet er underlagt en rekke lover, forskrifter og avtaleverk både overfor de ansatte og i forhold til å sikre kvaliteten på tjenestene. Dette fører til uklare, dels motstridende retningslinjer for kommunene både i eksisterende rundskriv og i det nye forslaget. Særlig gjelder dette forhold som berøres av ulike departementer og Arbeidstilsynet / arbeidstakerorganisasjonene. Det bør ikke overlates til kommunene å tolke reglene som foreligger.

Forslaget gir ikke svar på hvem som har ansvaret for å rekruttere arbeidsledere når brukerne gis et rettskrav på BPA og brukeren selv ikke kan ivareta ansvaret. Kommunene har allerede i dag en stor utfordring med hensyn til å rekruttere og beholde assistenter.

Ressurser – økonomiske, administrative og personellmessige

Fylkesmannen mener at det er grunn til å tro at departementets forslag vil medføre økte administrative og økonomiske kostnader for kommunene. Selv om forslaget i utgangspunktet ikke innebærer utgifter til nye tiltak, men bare en ny måte å organisere tjenestene på, slik departementet hevder, så er det som tidligere anført grunn til å tro at flere brukere vil komme til å kreve BPA ordning, og at en del brukere vil kunne få økt sitt tjenestetilbud. Det er bra, men kan innebære at tjenestetilbudet til andre hjelpetrequende grupper reduseres.

Departementets forslag om målgruppe BPA går mye lenger enn dansk og finsk lovgivning, og også lenger enn svensk lovgivning. I Sverige kreves det at ordningen må være innvilget før fylte 65 år. Kostnadsutviklingen til personlig assistanse i Sverige har økt kraftig, fra 5,5 mrd i 1994, 14,4 mrd i 2005 og beregnet til over 25 mrd i 2010. Ordningen har ført til store nedskjæringer i øvrige tjenester til pleie og omsorg i Sverige.

Fylkesmannen finner det derfor rimelig å anslå en betydelig økning i antallet BPA-brukere ut fra forslaget om rettighetsfesting. Det er derfor nødvendig med utfyllende utredning om konsekvensene for brukergruppene, revurdering av innholdet i dagens regelverk og retningslinjer for kommunene, samt økonomiske konsekvenser. BPA er en svært personal- og kostnadsintensiv organisasjonsform som innebærer 1:1 bemanning i alle situasjoner, uten mulighet for sambruk av ressurser og effektivisering av driften. Etter det vi kjenner til vil assistentene ha minimum en arbeidstid på to timer, slik at behovet for personalressurser øker i forhold til kommunenes tidsestimering av ordinært personlig stell og husarbeid.

Fylkesmannen mener det neppe kan være riktig å "forfordele" et tjenestetilbud organisert som BPA, på bekostning av andre kommunale tjenester og andre brukere som trenger kommunale tjenester, men som ikke fyller vilkårene for retten til BPA. Det vil antagelig være nødvendig for kommunene å prioritere mellom brukergrupper. Det vil være dårlig ressursutnyttelse for kommunene å måtte gi et tjenestetilbud som i liten grad kan samordnes med andre brukere. Dette kan føre til at det øvrige tjenestetilbudet blir dårligere.

Det er allerede i dag stor konkurranse om arbeidskraft innenfor pleie- og omsorgsyrkene. Dette behovet for arbeidskraft vil øke framover. De mer tradisjonelle pleie- og omsorgstjenestene vil derfor kunne tappes for arbeidskraft, med innføring av rett til BPA. Videre vil det i BPA ordninger tradisjonelt være behov for "små" stillinger, som vanligvis besettes av ufaglærte kvinner. Det vil ut i fra et kvinnepolitisk standpunkt være i strid med intensjonen om "større" stillinger i helsesektoren, bedre lønn og kompetanseheving.

Fylkesmannen er for øvrig enig med departementet i at stimuleringsstilskuddet ikke bør innlemmes i inntektssystemet fordi det dermed kan bli usynliggjort. Fylkesmannen synes imidlertid at perioden for øremerking ikke bør tidsbegrenses, og at det også framover bør øremerkes midler for å sikre at disse blir benyttet til informasjon og opplæring om BPA. Målsettingen med å få kommunene til å benytte ordningen i et større omfang, og å sikre at den er tilpasset brukernes behov, vil på denne måten lettere kunne oppnås.

Fylkesmannen støtter videre departementets forslag om at kommunene ikke skal søke på grunnlag av den enkelte bruker som nå, men må dokumentere at den har etablert et opplegg for informasjon og opplæring/veiledning om BPA, før tilskudd gis. Dette vil forplikte kommunen på en bedre måte til å sørge for nødvendig opplæring.

Fylkesmannen er også positiv til å, sammen med Sosial- og helsedirektoratet, være pådrivere og gi råd/veiledning om ordningen, samt fordele midler.

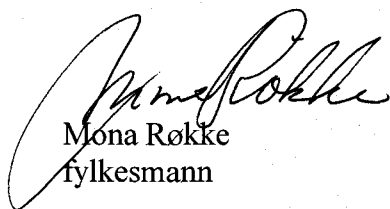
Fylkesmannens erfaring er at tilskuddet til særlig ressurskrevende tjenester, slik det fungerer i dag, ikke kompenserer for de faktiske utgiftene kommunene har. Fylkesmannen er kjent med at det skal gjøres endringer i tilskuddsordningen til særlig ressurskrevende tjenester, men tror allikevel at tilskuddet ikke vil kompensere tilstrekkelig for de kostnadene ordningen vil medføre. Dette fordi kommunene uansett vil ha en rekke tjenestemottakere som koster mindre per person enn den summen som vil utgjøre innslagspunktet for å motta tilskudd, men som allikevel utgjør betydelige kostnader for kommunene totalt sett.

Konklusjon

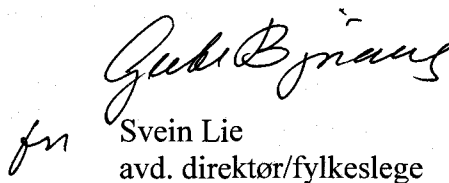
- Det bør overlates til kommunen å beslutte om praktisk bistand skal organiseres som BPA
- Det bør overlates til kommunen å vurdere hva som ligger i begrepet "omfattende" behov for tjenester
- Den som helt eller i det vesentlige er ute av stand til å være arbeidsleder, bør få sitt behov for praktisk bistand dekket på andre måter. Det betyr at bestemte funksjonshemninger, diagnose og alder kan ha betydning for om BPA skal benyttes
- Retten til å få tjenester organisert som BPA bør fortrinnsvis gis til dem som har behov for og mulighet til et aktivt og selvstendig liv i og utenfor boligen
- Det bør utarbeides egne forskrifter/retningslinjer om praktisk bistand organisert som BPA, som bør inneholde retningslinjer om hvilke oppgaver det bør ytes assistanse til, internkontroll (herunder innsyn, dokumentasjon, meldeplikt), kvalitet, faglig forsvarlighet, ansvarsavklaring arbeidsgiver og arbeidsleder, assistentenes rolle, ansettelse, arbeidsmiljø/hms m.v.

Fylkesmannen i Vestfold er således skeptisk til en sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse, og mener at dagens regelverk bør opprettholdes og utvikles.

Med hilsen



Mona Røkke
fylkesmann



Svein Lie
avd. direktør/fylkeslege