



Gjøvik kommune

Serviceboks

2810 Gjøvik

Saksbehandler: Kristin Haugen

30.10.2007

Høring – forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Gjøvik kommune svarer med dette på ”Høring – forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA)” Gjøvik kommune hadde saken til politisk behandling 17.10.07 i Hovedutvalg for omsorg. Hovedutvalget tilsluttet seg saken. Vedtaket var enstemmig.

Gjøvik kommune har følgende svar:

1. Gjøvik kommune ønsker ikke en lovfesting av BPA ordningen
2. Gjøvik kommune ønsker ikke en rettighetsfesting i valg av arbeidsgivermodell. Men tett dialog med bruker må vektlegges ved valg av arbeidsgivermodell
3. Gjøvik kommune mener det må stilles krav til brukers arbeidsledelse. For brukere over 18 år bør BPA ordningen kun videreføres der det er reel brukerstyring
4. BPA ordninger med fungerende arbeidsledere er egnet der familier har barn under 18 år som har nedsatt funksjonsevne. Det er behov for at foreldrenes rolle som arbeidsleder tydeliggjøres
5. Når assistenten ansettes i kommunen, skal kommunen kunne stille krav til kompetanse og egnethet. Ved opphør av ordningen skal assistenten kunne tre inn i annen stilling i kommunen.
6. Gjøvik kommune ønsker et sterkere fokus på assistentrollen i BPA ordningen. BPA ordningen skal være en god arbeidsplass for assistentene. HMS krav skal etterleves
7. Gjøvik kommune ser at BPA ordningen medfører økte økonomiske drifts- og administrasjonsutgifter. Det har stor betydning hvordan reformen statlig følges opp finansielt
8. Det statlige stimuleringsstilskuddet har til nå hatt betydning for opplæring av arbeidsleder og assistent. Gjøvik kommune ønsker at dette videreføres
9. Dersom bruker velger en dyrere arbeidsgivermodell enn kommunen foreslår departementet at merkostnaden dekkes ved å redusere antall timer til BPA. Gjøvik kommune ber om en tydeliggjøring i forhold til fastsetting av timespris i de ulike arbeidsgivermodellene. Kommunen ber også om at det avklares om det er akseptabelt at brukeren får et lavere timeantall enn det som er utmålt i vedtaket

Oppsummering av forslagene i høringsnotatet.

Departementet fremmer følgende forslag til endringer:

- *Det lovfestes en rett for brukeren som oppfyller vilkårene etter Sosialtjenesteloven § 4-3 og §4,2 a, som har omfattende tjenestebehov, til å kreve at tiltakene og tjenester skal organiseres som BPA. Retten inntreffer dersom tjenestebehovet er 20 timer eller mer.*
- *Bruker som er innvilget BPA skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent.*
- *Tilskuddsordningen under kap 761 post 66 på Statsbudsjettet endres slik at ordningen med at kommunene søker om tilskudd knyttet til enkeltbrukere av BPA opphører. Kommunene kan nå søke om midler til konkrete informasjons- og opplæringstiltak knyttet til BPA i kommunen, Søknadene behandles og avgjøres av Fylkesmannen.*

Særlige spørsmål som departementet ber om innspill på

Departementet ber kommunene komme med innspill til alle punktene i høringsnotatet, men ber spesielt om kommentarer til følgende spørsmål:

1. *I hvilken grad vil de foreslåtte endringene føre til at et større antall brukere vil ønske tjenesten organisert som BPA? Fra hvilke grupper (type funksjonshemming, diagnose, alder) vil dette særlig skje? Hva vil være omfanget på den praktiske bistanden (tjenesteomfanget) til disse gruppene? Hvordan kan dette påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene av ordningen (for kommunen, og for staten)?*
2. *Bør kommunen eller brukeren bestemme arbeidsgiverforholdet? Bør brukeren bestemme hvem som skal være assistenter?*
3. *Uavhengig av hvem som har arbeidsgiveransvaret, er det i utgangspunktet brukeren som skal ha arbeidslederansvaret for assistenten. Bør kommunen, pårørende eller hjelpeverge ha arbeidslederansvaret dersom brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette?*

Egenvurdering:

Rettighetsfesting dersom tjenestebehovet er 20 timer eller mer

Sosialtjenesteloven er basert på generelle og skjønnsmessige regler. Dersom søkeren fyller lovens krav plikter kommunen å bistå. Videre skal kommunene i samråd med bruker fastsette tjenesteomfanget ut fra en individuell behovsvurdering. Fra 2000 trådte lovendring i Sosialtjenesteloven i kraft. Kommunene har etter dette vært pliktig til å vurdere BPA innenfor de samme rettslige rammene som de andre tjenestene i Sosialtjenesteloven. Et av de avgjørende vurderingstema er om BPA er den mest hensiktsmessige måten og yte praktisk bistand på i det konkrete tilfellet.

Brukerundersøkelser på landsbasis viser at erfaringene med BPA er svært gode. 90 % av brukerne oppgir at de er "svært tilfreds" eller "nokså tilfreds" med ordningen.

En hovedgrunn for den sterke tilfredsheten er brukerstyringen som ligger i ordningen.

Brukerne kan ha et mer aktivt liv og får økt livskvalitet.

Gjøvik kommune opplever økt fokus på rettigheter og aktiv omsorg, og en økt etterspørsel fra brukere som ønsker tjenesten organisert som BPA. Dette utfordrer kommunen i å sette grenser for hvilke oppgaver vi skal løse, og hvilke oppgaver som individet selv skal løse. Ved rettighetsfesting mister kommunen styringsrett over innhold og organisering av tjenestene. BPA ordningen binder opp personalressurser til enkeltbrukere, noe som igjen begrenser kommunens mulighet til fleksibilitet og god ressursutnyttelse.

Et hovedkriterium for å få tildelt BPA er at bruker er i stand til å ivareta oppgaven som arbeidsleder for sine assistenter. Det vises til Sverige hvor personlig assistanse er lovfestet som en individuell rettighet for personer som kvalifiserer for ordningen. Det stilles da ingen ytterligere krav til brukers kompetanse til å styre ordningen (arbeidsledelse). Erfaringer fra Sverige tyder på at en vid målgruppe kan redusere det kvalitative særpreget ved BPA. Det stilles spørsmål ved om en del brukere har nødvendig kompetanse til å styre assistentene og til å vurdere tjenestens innhold. En svensk statlig utredning fra 2004 stadfester at 40 % av de som har personlig assistanse har vansker med å styre assistansen. Det antas at en sterkere rettighetsfesting vil medføre at flere brukere vil ønske tjenesten organisert som BPA. Det må tas med i betraktningen at flere eldre vil ønske seg BPA ved rettighetsfesting av ordningen. Flere får funksjonsnedsettelse når de blir eldre. I dag er bare 6 % av brukerne på landsbasis over 67 år, men etterspørselen tyder på at også flere eldre vil ønske å organisere sine tjenester som BPA.

Arbeidsledelse

Høringsnotatet stiller spørsmål om kommunen, pårørende eller hjelpeverge bør ha arbeidslederansvaret dersom brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette?

Gjøvik kommune ønsker ikke å ivareta arbeidsledelsen. Dette innebærer at den reelle brukerstyringen reduseres og i praksis er ikke dette en BPA ordningen. Dersom foreldre eller andre nære pårørende velges som arbeidsleder anbefales det at foreldrenes rolle avklares. Det er viktig med en slik avklaring for å unngå at blant annet assistenter opplever situasjoner der det blir gitt uklare eller motstridende beskjeder. Erfaringen til Gjøvik kommune er at BPA ordninger er egnet der familier har barn under 18 år som har nedsatt funksjonsevne. Personer med kognitive funksjonsnedsettelser vil allerede ha oppnevnt hjelpeverge i forbindelse med at de mottar sosiale tjenester. Det må undersøkes om hjelpevergeoppdraget må endres for at arbeidsledelse av en personlige assistenter kan utføres av hjelpeverge.

Gjøvik kommunes erfaring er at det er viktig at fungerende arbeidsleder har nærhet til brukeren. I praksis fungerer ordningen best i de tilfeller det er reel brukerstyring. Det er også av stor betydning at krav til arbeidsledelse opprettholdes og tydeliggjøres.

Valg av arbeidsgiver

Gjøvik kommune har gitt politiske føringer på at bruker selv kan velge arbeidsgiver. I dag har 5 av totalt 15 brukere i ordningen valgt ULOBA som arbeidsgiver. En rettighetsfestelse i valg av arbeidsgiverforholdet fratar likevel kommunen kontroll over ordningen og tjenestene som utøves.

Høringsnotatet setter ingen kvalitetskrav til private andelslag. Det er nødvendig at det avklares hvilke krav som skal rettes mot private aktører i forhold til tjenestekvalitet, pris og ansvar for assistenter i ordningen. Høringsnotatet ber om synspunkt på fastsetting av timespris i de ulike arbeidsgivermodellene. Dersom bruker velger en dyrere arbeidsgivermodell enn kommunens skal merkostnaden dekkes ved å redusere antall timer til BPA. ULOBA foretar en slik beregning i dag.

Gjøvik kommune mener dette kan undergrave det egentlige bistandsbehovet. Bistandsbehovet er i dag definert ut fra behov og oppgaver, ikke til timespris. Det er lite sannsynlig at bruker trenger mindre bistand dersom det i første omgang er definert til 20 timer eller mer. Et annet spørsmål er om kommunen med dette egentlig mottar den tjenesten den kjøper?

Gjøvik kommune mener det er viktig at kommunen selv har kompetanse på feltet og at kommunen sammen med bruker blir enig om organisering av tjenesten og valg av arbeidsgiver.

Assistenter

I Gjøvik kommune deltar arbeidsleder selv i ansettelsen av assistenter til egen ordning. Bruker får selv utforme annonse, delta i utvelgelse, intervju og innstilling. Bruker får selv godkjenne den som ansettes. BPA ordningen forutsetter gjensidig respekt og tillit mellom bruker og assistent.

Relasjonen blir ofte tettere og mer personlig enn i den tradisjonelle tjenesteytingen. Reel brukerstyring / arbeidsledelse tilsier at det er av stor betydning at denne deltakelsen opprettholdes. Når Gjøvik kommune har arbeidsgiveransvaret blir assistentene fast ansatt i kommunen. Assistenter som har fast ansettelse må få andre oppgaver dersom BPA ordningen opphører. Siden assistenter tilsettes fast i kommunen er det viktig at de som tilsettes tilfredstiller kommunens krav i forhold til kompetanse og verdigrunnlag. Gjøvik kommune har erfaringer fra ordningen som tilsier at arbeidsgiver må ha tett dialog og veiledning med arbeidsleder. På grunn av tette relasjoner mellom bruker og assistent er det vanskeligere for bruker å ta opp vanskelige tema med assistenten dersom det oppstår situasjoner som krever dette. Det er kun arbeidsgiver som til slutt kan ansette og si opp en arbeidstaker som tilsettes i kommunen. Det er av stor betydning at dette videreføres.

Rekruttering av assistenter til ordningen er en utfordring. St. meld. Nr. 25 "Mestring, muligheter og mening" sier at en av de viktigste utfordringene fremover er rekruttering. Rekruttering omhandler både kapasitet og kvalitet i tjenesten. Kompetanseløftet 2015 legger vekt på tilstrekkelig utdanning og opplæring av ansatte uten fagutdanning, slik at andelen ufaglærte gradvis reduseres. Med sterkere rettighetsfesting av assistentordninger er dette motstridende. Kommunen som arbeidsgiver har også i samarbeid med bruker ansvaret for å skaffe vikarer ved sykdom, i ferier og dersom personlige assistenter slutter og stillingen blir stående ubesatt i en periode. Kommunens erfaringer med dette innebærer at det er behov for vikarløsninger i de ordningen vi har i dag. En sterkere rettighetsfesting vil begrense kommunens strategiplanlegging i forhold til rekruttering og opplæring av eget personell.

BPA ordningen har mange ansatte i småstillingsbrøker. I Gjøvik kommune har vi stillinger fra 7 % og oppover som knyttes opp mot enkeltbrukere. Siden bruker selv skal godkjenne den som ansattes har kommunen liten mulighet til fleksibilitet som legger til rette for større stillingsbrøker. I forhold til målsetting om å redusere uønsket deltid for ansatte i kommunal virksomhet er dette en utfordring.

Rundskriv og undersøkelser om BPA ordningen sier lite om assistenten. Hvordan har assistenter som er tilsatt i ordningen det? Gjøvik kommune har enkelte erfaringer på at assistenter synes det er ensomt og ansvarsfullt og arbeide hos enkeltbrukere som har omfattende tjenestebehov. God oppfølging og tilstrekkelig kunnskap er viktig for å føle seg trygg i forhold til de krav som stilles til tjenesteutøvelsen. Det er viktig at det settes fokus på dette fremover. BPA ordningen skal også være en god arbeidsplass for assistentene og HMS krav skal etterleves.

Tilskuddsordning og økonomiske konsekvenser

Høringsnotatet sier at forslagene til økt rettighetsfesting ikke vil medføre økte administrative og økonomiske konsekvenser og foreslår ikke å øke overføringene til kommunene som følge av rettighetsfesting av BPA.

Undersøkelser på landsbasis, og Gjøvik kommunes erfaring, viser derimot at overgang fra ordinære tjenester til BPA organisering medfører at bruker får økt sitt tjenestetilbud.

På landsbasis oppgir hele 9 av 10 assistansemottakere at de har fått en økning i tjenestetilbudet når de går fra ordinære tjenester til BPA. Mange får en betydelig økning.

Fast ansettelse av assistenter i Gjøvik kommune gir også økonomiske konsekvenser for kommunen. Assistenter tilsettes på samme vilkår som andre fast ansatte i kommunen med tanke på blant annet sykelønnsordning, pensjonsordning og feriepengegrunnlag.

Ordningen har også behov for vikarer. På bakgrunn av dette er det behov for å budsjettere med variable lønnsutgifter i ordningene. Dette ligger ikke i dagens budsjett. Det er også en god del turnusarbeid i de ulike ordningene. Det vil si at assistenter arbeider dag/kveld/natt/helg og helligdager. Dette må det også tas høyde for i økonomiske beregninger.

Gjøvik kommunes erfaring er også at kommunen får økte utgifter knyttet til administrasjon av ordningen. Skal ordningen fungere tilfredstillende har arbeidsleder behov for opplæring, tett veiledning og rådgivning. Vi ser at ved å opprette en koordinatorstilling har bruker et sted å henvende seg. Gjøvik kommune har i dag 40 % stilling for koordinator. Evaluering av denne vil vise om det er behov for større ressurs til oppfølging av ordningen.

Det har fra 1996 vært et statlig stimuleringsstilskudd til BPA på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Midlene skal stimulere kommunene til å ta i bruk BPA. Kommunene søker midler til den enkelte BPA bruker og disse skal gå til dekning av utgifter knyttet til opplæring av arbeidsleder og assistent. Tilskuddet har ikke vært forutsatt å gå til dekning av kommunens utgifter til tjenestetilbudet, men har i praksis også vært benyttet til dette. Slik har det også vært for Gjøvik kommune. Hvor stor andel som har gått til dette formålet har departementet ingen samlet oversikt over. Ressurssenteret for omstilling i kommunene (RO) har ansvar for tildeling av tilskuddet. En forutsetning for tilskudd har vært obligatorisk arbeidslederopplæring for arbeidsleder. RO mener denne opplæringen har vært en av suksessfaktorene i den norske BPA ordningen og det kan være uheldig at dette foreslås endret.

Oppsummering:

Gjøvik kommune har følgende innspill til Høringsnotatet:

- Kommunen ønsker ikke en lovfesting av BPA ordningen dersom tjenestebehovet er 20 timer eller mer
- Kommunen ønsker ikke en rettighetsfesting i valg av arbeidsgivermodell
- Kommunen vektlegger tett dialog med bruker i forhold til valg av arbeidsgivermodell og deltakelse i ansettelse av assistenter
- Kommunen mener det også videre må stilles krav til brukers arbeidsledelse. BPA ordningen bør videreføres der det er reel brukerstyring. Det vil si at bruker selv er arbeidsleder og er i stand til å ivareta arbeidslederansvaret
- BPA ordninger med fungerende arbeidsledere er egnet der familier har barn under 18 år som har nedsatt funksjonsevne, men det er behov for at foreldrenes rolle som arbeidsleder tydeliggjøres
- Kommunen ser at BPA ordningen medfører økte økonomiske drifts- og administrasjonsutgifter. Det har stor betydning hvordan reformen statlig følges opp finansielt
- Det statlige stimuleringsstøttet har til nå hatt betydning for opplæring av arbeidsleder og assistent. Det er ønskelig at dette videreføres
- Det er behov for et sterkere fokus på assistentrollen i BPA ordningen. BPA ordningen skal være en god arbeidsplass for assistentene. HMS krav skal etterleves
- Dersom bruker velger en dyrere arbeidsgivermodell enn kommunen foreslår departementet at merkostnaden dekkes ved å redusere antall timer til BPA. Kommunen ber om en tydeliggjøring i forhold til fastsetting av timespris i de ulike arbeidsgivermodellene. Kommunen ber også om at det avklares om det er akseptabelt at brukeren får et lavere timeantall enn det som er utmålt