



12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k)

BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

DELRAPPORT 1 **HOVEDUTFORDRINGER FOR KOMMUNENE I
FORHOLD TIL BPA-TJENESTEN**

DELRAPPORT 2 **RESULTATER FRA KOMMUNEUNDERSØKELSEN**

HØRINGSNOTAT **STERKERE RETTIGHETSFESTING AV
BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)**

Prosjektleder Inger Svendsrud, Horten kommune

Prosjektgruppe Wenche Nørgaard Glittum, Sandefjord kommune
Else Britt Hansen, Tønsberg kommune
Kristin Østlie, Re kommune

Postadresse 12k c/o HVE, p.b. 2243 3103 Tønsberg	Besøksadresse: Raveien 197, Borre	Saksbehandler /e-post Torill Lønningdal Torill.Lonningdal@hive.no	Telefon: 330 31000 Innvalg: 33031033 Mob: 414700 41 Fax: 33031100	Dato 02.10.07 Filnavn: BPA samlet
---	---	---	--	--------------------------------------



12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k)

DELRAPPORT 1:

HOVEDUTFORDRINGER FOR KOMMUNENE I FORHOLD TIL BPA-TJENESTEN

Postadresse 12k c/o HVE, p.b. 2243 3103 Tønsberg	Besøksadresse: Raveien 197, Borre	Saksbehandler /e-post Torill Lønningdal Torill.Lonningdal@hive.no	Telefon: 330 31000 Innvalg: 33031033 Mob: 414700 41 Fax: 33031100	Dato: 10.10.2007 Filnavn: BPA samlet
---	---	---	--	---



12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k)

1. KRITERIER FOR MÅLGRUPPE, OMFANG OG INNHOLD I TJENESTEN

I-20/2000 ga retningslinjer som ga en gruppe funksjonshemmede en ny mulighet for bedre tilpassede tjenester. I-15/2005 derimot skaper usikkerhet i tolkningen: Er det innført en ny tjeneste – personlig assistent - gjennom rundskriv, ikke lovendring?

Kriterier for målgruppe – foreløpig:

- BPA skal bidra til at bruker får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonshemningen.
Benytte eller utvikle egne ressurser til et aktivt liv – jfr formålsparagrafen Stjl 1-1b
- Bruker skal ha et så omfattende og komplekst hjelpebehov at det anses mer hensiktsmessig å organisere tjenestene som BPA.
- Bruker har dokumenterte behov for større grad av *fleksibilitet* enn de tradisjonelle tjenestene kan tilby. (OBS – Kvalitetsforskriften gjelder for de tradisjonelle tjenester)
- Bruker har dokumenterte behov for *færre hjelpere* og større grad av *forutsigbarhet* enn de tradisjonelle tjenestene kan tilby. (OBS – Kvalitetsforskriften)

Kriterier for omfang og innhold – foreløpig:

- BPA er en annen måte å organisere praktisk og personlig bistand i og utenfor hjemmet – ikke nytt innhold i ny tjeneste.
- I-1/1993: Hjelpetilbudet skal ligge på et *forsvarlig* nivå i forhold til behovene som skal dekkes.
Sentrale myndigheter regner ikke med økte kostnader fordi omfanget *ikke* skal økes – muligens noe mer utenfor hjemmet pga aktivitetsmålet.
- Kommunene pålegges å se BPA i sammenheng med andre tradisjonelle tjenester. (eks krav til kompetanse eller korte oppdrag som de fleste kveldsstell)
- Hvilke grenser setter kommunene for hva timene kan brukes til: vedlikehold av hus og hage, hovedrent, snømåking mv?

Ikke andre regler for BPA enn andre brukere. Rettssikkerhet - likebehandling

Kommunen må vise til private løsninger eller tilbud fra frivillige.

Postadresse 12k c/o HVE, p.b. 2243 3103 Tønsberg	Besøksadresse: Raveien 197, Borre	Saksbehandler /e-post Torill Lønningdal Torill.Lonningdal@hive.no	Telefon: 330 31000 Innvalg: 33031033 Mob: 414700 41 Fax: 33031100	Dato: 10.10.2007 Filnavn: BPA samlet
---	---	---	--	---

2. KOMMUNENS FAGLIGE ANSVAR FOR TJENESTENE – BRUKERSTYRING

Hvordan kan kommunen ivareta sitt faglige ansvar for tjenestene?

Retningslinjene er ikke klare.

Er det behov for støttesystemer som hjemmejournal og kvalitetsverktøy for å trygge både bruker og faglig ansvarlig?

Krav til/rettigheter for bruker:

- Arbeidsleder skal selv definere sine behov og lære opp og veilede sine assistenter i praktisk og personlig bistand.
- Arbeidsleder skal styre innholdet og formen på hjelpen.

Dilemmaer:

- Er alle brukere rasjonelle og har kompetanse til å vurdere sine behov?
- Hvordan kan en underordnet assistent stille krav til sin egen arbeidsleder for å vedlikeholde dagliglivets funksjoner?
- Er det fare for at svake grupper (eks psykisk utviklingshemmede) behov for spesiell hjelp og opptrening blir oversett i brukerstyrings og valgfrihetens navn?
- Pårørende, hjelpeverge går inn som arbeidsleder – hvordan vurderer kommunen om deres beslutninger som arbeidsledere er til beste for brukeren?
- I-15/2005 stiller strenge krav til klargjøring i fullmakten fra bruker eller hjelpevergeoppdraget opp mot brukers selvbestemmelsesrett. (Kommunens ansvar)
- Assistentenes rolle når arbeidsleder ikke er til stede i den daglige driften. Bruker ønsker noe annet enn arbeidsleder har besluttet.

3. DELT ARBEIDSGIVER OG ARBEIDSLEDERROLLE

Forskningen er opptatt av at BP-assistentenes rolle er krevende.

Arbeidsmiljøutfordringene er store: brukerstyring/medbestemmelse, ensom jobb uten kollegastøtte/stor avstand til arbeidsgiver, grensesetting mellom det "private" og det "profesjonelle", nærhet/distanse, venn/arbeidsforhold etc

Arbeidslederens og arbeidsgiverens rolle og ansvar er ikke klart definert i sentrale utredninger og rundskriv.

- Hva kan arbeidsgiver delegere av personalleder-ansvaret til en arbeidsleder som ikke er ansatt i kommunen?
Medarbeidersamtaler, personalmøter, IA-forpliktelser, opplæring, veiledning mv
- Hvordan skal kommunen som arbeidsgiver, følge opp sine ansatte BP-assistenter – hvilke systemer må vi utvikle?

- BP-assistentene har som regel små hjemler og har relativt stor turn-over. Hva innebærer dette av merbelastning for kommunene som arbeidsgiver og faglig ansvarlig for tjenestene?
- Har BP-assistentene krav på de samme HMS-systemene og internkontrollen som alle andre ansatte i kommunen?
- Hva må kommunen kreve av ULOba som arbeidsgiver i kontrakten?

Klare krav til / rettigheter for arbeidsleder:

- Arbeidsleder skal helst delta i ansettelsen og "i det minste godkjenne ansettelsen av assistentene"
- Arbeidsleder skal sette opp arbeidsplan som følger arbeidsmiljølov, ferielov mv.
- Arbeidsleder skal sette opp timelister, system for tidskonto, sørge for egenmeldinger, sykemeldinger mv
- Arbeidsleder kan "spare" opp timer over et kalenderår til for eksempel ferie.

Kommunenes dilemmaer:

- Med en ytterligere utvidelse av brukergruppen, får kommunene arbeidsgiveransvaret for en stadig større gruppe ufaglærte som er ansatt ut fra kjemi med en bruker.
- Brukerstyring ved fast ansettelse i kommunen bryter med andre prinsipper for fast ansettelse. "Kjemi" som ansettelsesprinsipp bryter med kommunens kvalifikasjonsprinsipp.
- Forskning viser at hele 44% av bp-assistentene er slekt, venn eller bekjent av bruker. Ansettelse av slekt og venner i direkte underordnet stilling bryter med kommunenes ansettelses-reglement.
Hvilke holdninger har vi til dette dilemmaet?
- Kan kommunene kreve at ansettelser av assistenter kun skjer ved intern utlysning i kommunen slik at arbeidsgiveransvaret og de økonomiske konsekvensene til en viss grad er under kontroll?
- Rekrutteringsproblemene øker generelt i helse- og omsorgssektoren. Er det realistisk å gi kommunene ansvar for å klare å rekruttere til disse deltidsstillingene?
- Kommunene får ansvaret for å rekruttere arbeidsledere når bruker ikke kan utføre jobben. (En klagesak fra Fylkesmannen) Hvorfor er ikke dette ansvaret lagt til pårørende/andre som ønsker ordningen?
- Mange arbeidsledere er ute av stand til å utføre de adm. rutinene ut fra sin funksjonshemning. Fylkesmannen har i en klagesak besluttet at bruker/arbeidsleder kan delegerer det meste til assistentene. Er det hensiktsmessig organisering og bruk av ressurser?
- Tidskonto - Hva kan man spare opp av?
Praktisk og personlig bistand når bruker er innlagt i sykehus?
Praktisk og personlig bistand når ordinære tjenester har tatt over det viktigste hvis vikar ikke lar seg skaffe?

4. KOMMUNENS OPPLÆRINGS- OG OPPFØLGINGS-ANSVAR OVERFOR ARBEIDSLEDERE OG ASSISTENTER

- Arbeidsleder har en krevende lederjobb – er arbeidslederkurset tilstrekkelig? Hva med kommunens ansvar for oppfølging og veiledning?
- BP-assistentene har en utsatt og krevende jobb – arbeidsgiver har ansvaret. Hvordan følger vi opp assistentene med opplæring og veiledning?
- Kommunene har fått et nytt og krevende oppfølgings- og veiledningsansvar – hvordan kan vi lære av hverandre? Kan 12 K sammen utvikle et oppfølgingsprogram?

Tønsberg, 08.05.07

Inger Svendsrud
Prosjektleder 12k



12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12-k)

BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

DELRAPPORT 2

Resultater fra kommuneundersøkelsen

Prosjektleder: Inger Svendsrud, Horten kommune

Prosjektgruppe: Wenche Nørgaard Glittum, Sandefjord kommune
Else Britt Hansen, Tønsberg kommune
Kristin Østlie, Re kommune



12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12-k)

INNHALDSFORTEGNELSE

1 INNLEDNING	9
2 BPA - BAKGRUNN OG RETNINGSLINJER FOR KOMMUNENE	9
2.1 BAKGRUNN.....	9
2.2 BRUKERTILFREDSHET	10
2.3 SENTRALE RETNINGSLINJER	10
2.3.1 BPA – alternativ organisering av praktisk og personlig bistand	10
2.3.2 Hensiktsmessig organisering.....	11
2.3.3 Brukeren som arbeidsleder	11
2.3.4 Delt arbeidsledelse og arbeidsgiveransvar	11
2.3.5 Kvalitet og internkontroll	12
3 BPA-BRUKERNE OG TJENESTETILBUDET I 12 K.....	12
3.1 ANTALL BRUKERE OG BPA-SØKNADER.....	12
3.2 ALDERSFORDELING OG TYPE ARBEIDSLEDELSE.....	13
3.3 EKSISTERENDE BPA-ORDNINGER UT FRA PRIMÆR FUNKSJONSHEMNING	13
3.4 INNVILGEDE BPA-TIMER PR UKE.....	14
3.5 TJENESTER I TILLEGG TIL BPA	14
3.6 KOMMUNENES KOSTNADER TIL BPA	15
3.7 VURDERING AV TALLMATERIALET	16
4 KOMMUNENES KRITERIER FOR TILDELING AV BPA	16
4.1 KOMMUNENES VURDERING AV MÅLGRUPPEN	16
4.2 ARBEIDSLEDERROLLEN	17
4.3 KRITERIER FOR OMFANG I TJENESTEN.....	18
4.4 HENSIKTSMESSIG ORGANISERING	19
5 KOMMUNENES FAGLIGE ANSVAR FOR TJENESTEN	21
5.1 FAGLIG ANSVAR OG OPPFØLGING	21
5.2 EKSISTERENDE SYSTEMER FOR FAGLIG OPPFØLGING.....	22
6 DELT ARBEIDSLEDER- OG ARBEIDSGIVERROLLE	22
6.1 GRAD AV BRUKERSTYRING I ANSETTELSEN AV ASSISTENTER	22
6.2 ASSISTENTENES PRIMÆRE TILKNYTNING TIL BRUKER.....	23
6.3 ARBEIDSLEDERNES PERSONALANSVAR – ANTALL ASSISTENTER	23
6.4 FORDELING AV ARBEIDSGIVERANSVARET I 12 K.....	23
6.5 ARBEIDSTID OG TILSETTINGSFORHOLD FOR ASSISTENTER.....	24
6.6 ARBEIDSLEDER- OG ARBEIDSGIVERROLLEN	25
6.7 REKRUTTERING AV ASSISTENTER	26
6.8 HØY UTSKIFTING AV ASSISTENTER.....	26
6.9 ARBEIDSMILJØUTFORDRINGER FOR ASSISTENTENE.....	27
7 KOMMUNENES OPPFØLGINGS- OG VEILEDNINGS-ANSVAR	28
8 KOMMUNENES ERFARINGER MED ULOBA SOM ARBEIDSGIVER.....	29
9 KONKLUSJONER.....	30
9.1 KOMMUNENES UTFORDRINGER I BPA--ORDNINGEN	30
9.2 STYRKER OG SVAKHETER – KOMMUNENES VURDERINGER AV BPA-ORDNINGEN....	31
9.3 FORSLAG TIL FELLES VERKTØY OG SYSTEMER.....	32
9.3.1 Saksbehandlingsfasen BPA	32
9.3.2 Samarbeidsavtale mellom kommune og arbeidsleder	33
9.3.3 Arbeidsleders verktøy	33
9.3.4 Assistentenes verktøy.....	34
9.4 KOMMUNENES OPPLÆRINGS- OG VEILEDNINGSOPPGAVER	34
10 VEDLEGG	35
10.1 SPØRRESKJEMA	35
10.2 INTERVJUMAL BPA KOMMUNENE.....	41

1. INNLEDNING

12 kommunesamarbeidet i Vestfold (12 k)¹ opprettet prosjektet "Brukerstyrt personlig assistanse" (BPA) fordi kommunene opplevde store utfordringer i både saksbehandling og iverksetting av denne tjenesten².

Prosjektet har utarbeidet to delrapporter. Delrapport 1 beskriver kommunenes utfordringer med BPA-ordningene. Delrapport 2 beskriver omfang, praktisering og vurdering av BPA-ordningene i 12k. Det ble sendt ut spørreskjema til alle 12 k kommunene, vedlegg 1. Samtlige kommuner besvarte spørreskjemaet og representanter for pleie- og omsorgsadministrasjonen ble intervjuet ut fra en intervjuomal, vedlegg 2.

Fokuset for undersøkelsen er kommunenes vurdering av egne oppgaver og ansvar i forhold til brukerstyrt personlig assistanse, systemoppbygging og styrker og svakheter slik ordningen nå fungerer.

Tjøme, Nøtterøy, Stokke og Lardal kjøper arbeidsgiveransvaret av andelslaget ULOBA³ for alle sine brukere. Andebu, Re og Sandefjord kjøper delvis tjenesten. ULOBA har ikke vært villig til å gi opplysninger til oppdragskommunene om antall assistenter, stillingsandeler og oppfølging av assistentene slik at prosjektet konsentrerer seg om kommunene som arbeidsgiver.

Delrapport 2 oppsummerer spørreskjemaene og intervjuene med kommunene og sammenligner med faglitteratur og undersøkelser fra Østlandsforskning. I tillegg tas det inn enkelte avklaringer i forhold til internkontrollkravet og arbeidslederrollen som har kommet etter at intervjuene ble gjennomført.

Tallmaterialet er relativt lite. Vi har derfor valgt å ikke fokusere på den enkelte kommune eller brukerne i den enkelte kommune ut fra personvern hensyn, men presentere materialet samlet.

2. BPA - BAKGRUNN OG RETNINGSLINJER FOR KOMMUNENE

2.1 Bakgrunn

BPA ble innført som en forsøksordning i 1994 som svar på kritikken om liten fleksibilitet og forutsigbarhet i de tradisjonelle tjenestene. Tjenesten ble lovfestet i Lov om sosiale tjenester (Stjl) § 4-2 a i 2000. Rundskriv I-20/2000⁴ og I-15/2005⁵ gir kommunene retningslinjer for ordningen.

Den ideologiske bakgrunnen for BPA er tredelt.^{6,7,8}

¹ 12 kommunesamarbeidet i Vestfold består av kommunene Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme, Stokke, Andebu, Sandefjord, Larvik, Lardal, Hof, Holmestrand, Horten og Re.

² Prosjektet er finansiert av Fylkesmannen i Vestfold

³ Brukerstyrt andelslag "Uavhengig Liv Oslo og Omegn begrenset ansvar". Dekker nå store deler av landet.

⁴ Rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv. fra Sosial og helsedepartementet

⁵ Rundskriv I-15/2005. Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) –utvidelse av målgruppen fra Helse- og omsorgsdepartementet.

⁶ Ole Petter Askheim og Ingrid Guldvik: Fra lydighet til lederskap? Om brukerstyrt personlig assistanse, kap 2. Tano 1999.

⁷ Ole Petter Askheim: "Brukerstyrt personlig assistanse – dilemmaer og veivalg", Usynlighetskappen. Levekår for funksjonshemmede" s 205 flg, Akribe 2000.

⁸ Jan Andersen, Ole Petter Askheim, Ingvild Sigstad Begg, Ingrid Guldvik: "Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis" kap 2, Gyldendal 2006.

- *Empowerment-tenkningen* der brukerne av velferdstjenester krever rettigheter, selvbestemmelse, mulighet til å kunne velge tjenester og styre innholdet.
- *Independant Living ideologien (IL)* preges av skepsis til det offentlige hjelpeapparatet og profesjonene som karakteriseres som umyndiggjørende og avhengighetskapende. Funksjonshemming hevdes å ligge i samfunnsskapte barrierer, ikke i det enkelte individ. Det er den funksjonshemmede selv som er ekspert på eget liv. Det ønskes ikke omsorg, men service. Hjelperollen skal være serviceinnstilt, oppfylle brukerens krav og behov og være fleksibel mht arbeidstid og hvilke oppgaver som skal utføres.
- *Liberalistisk markedstankegang i velferdspolitikken*. New Public Management har preget også den norske politiske debatten med fokus på kostnadseffektivitet, konkurranseutsetting, frie brukervalg og "contracting out". Individuell frihet og selvrealisering er viktige verdier i ideologien.

Ideologiene preges av en grunnleggende tillit til at brukerne er rasjonelle og har kompetanse til å vurdere sine behov, definere egne hjelpebehov og selv styre tjenestetilbudet.

2.2 Brukertilfredshet

"Brukerstyrt personlig assistanse" (2006) s 71 flg. referer til en rekke brukerundersøkelser både nasjonalt og internasjonalt som slår fast at "BPA er en ordning med egenskaper og kvaliteter som i stor grad tilfredsstiller brukernes forventninger og krav." 90 % av brukerne oppgir at de er svært tilfreds eller nokså tilfreds med ordningen.

Brukerne legger størst vekt på å kunne velge sine egne assistenter og kunne vektlegge kjemi, gjensidig respekt og tillit. Økt forutsigbarhet med når hjelpen kommer, brukerstyring og fleksibilitet i når og hvilke oppgaver assistenten kan utføre samt muligheten for å leve et aktivt liv vurderes som nesten like viktig.

2.3 Sentrale retningslinjer

2.3.1 BPA – alternativ organisering av praktisk og personlig bistand

Rundskriv og lovforarbeider beskriver BPA som en alternativ måte å organisere praktisk og personlig bistand i og utenfor hjemmet. Tjenesten har i hovedsak til formål å yte hjelp til dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet, i tilknytning til husholdningen, personlig bistand til påkledning, hygiene, mat, drikke mv. og aktiviteter utenfor hjemmet. Hjelpetilbudet skal avgjøres ut fra de konkrete behov og kommunens økonomiske og personellmessige ressurser. Hjelpetilbudet skal ligge på et forsvarlig nivå i forhold til de behov som skal dekkes.

Sentrale myndigheter regner ikke med økte kostnader fordi "rammen skal være den samme som kommunen ville gitt om den selv skulle stått for tjenesteytingen." (I-20/2000 s 4). Det vises til I-1/1993 s 112 som drøfter begrepet *forsvarlig* hjelpenivå.

Det er kommunen som velger hjelpeform, men har plikt til å rådføre seg med brukeren og legge stor vekt på brukerens synspunkter jfr Stjl § 8 – 4. Hjelpeformen må også ses i lys av sosialtjenestelovens formål § 1 – 1 bokstav b: "... bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre." Formålsparagrafen pålegger ikke kommunen en rettslig plikt og gir ikke enkeltindivider konkrete rettigheter, men gir kommunene veiledning når skjønnnet skal utøves i valget mellom ulike tjenestetyper. Utgangspunktet for BPA, var knyttet til å øke funksjonshemmedes muligheter for aktiv samfunnsdeltakelse og fellesskap med andre.

2.3.2 Hensiktsmessig organisering

Jf. brev av 09.02.05 fra Sosial- og helsedirektoratet, går det fram at det avgjørende vurderingstemaet er om BPA er den mest hensiktsmessige måten å yte bistand på i det konkrete tilfellet.

I-20/2000 s 3 beskriver brukerstyringen som et middel til å bidra til bedre ressursutnyttelse, fleksibilitet og kvalitetssikring.

2.3.3 Brukeren som arbeidsleder

Ot.prp. nr 8, 1999-2000 og I-20/2000 definerer hovedmålgruppen for BPA som brukere med sammensatte og omfattende hjelpebehov, som har egeninnsikt og ressurser til et aktivt liv utenfor hjemmet og som selv kan fungere som arbeidsleder. I-15/2005 utvider målgruppen for BPA: "Både de som ikke kan ivareta arbeidsleder-rollen og brukerstyringen og de som trenger bistand til dette, kan få brukerstyrt personlig assistanse."

2.3.4 Delt arbeidsledelse og arbeidsgiveransvar

Kommunene beslutter hvem som skal ha arbeidsgiveransvaret: Kommunen selv, andelslag eller brukeren selv. Foreløpig er ULOBA eneste andelslag.

Delt arbeidsledelse og arbeidsgiveransvar er noe helt nytt i offentlig forvaltning og skiller den norske modellen fra andre land. Finland, Danmark og Sverige organiserer i hovedsak ordningen med personlig assistanse som kontantytelse til brukerne som gjør dem i stand til å kjøpe tjenester der de ønsker.⁹ Sverige har en todelt ordning: LSS er en kommunal tjeneste for brukere med bistandsbehov under 20 t/uken, og kan gis både som kontantytelse og som offentlig tjeneste, mens LASS er en statlig tjeneste for brukere med bistandsbehov over 20 t/uken. LASS gis bare som kontantytelse til brukerne. I tillegg til svenske kommuner, er det 450 private firmaer og kooperativer som administrerer assistansen. Kostnadsutviklingen for tjenesten er nær tredoblet fra 1994 til 2005 og forventes å bli 25 mrd. I 2010.

Danmark krever et høyt aktivitetsnivå hos brukeren og at brukeren selv er arbeidsgiver for assistentene. Kommunene har plikt til å føre tilsyn med ordningene.

Finland krever også at brukeren skal kunne definere sitt hjelpebehov og ivareta arbeidsgiveransvaret. Arbeidsgiveransvaret kan likevel overlates til pårørende eller formynder.

Rundskriv I-20/2000 s 3: "Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg større ansvar for organisering og innhold i forhold til sine behov. Innen de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som helper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis." I-20/2005 s 7: "...bør brukeren selv delta i ansettelsen og i det minste godkjenne den som skal tilsettes. Han eller hun må dessuten lære dem opp i sine spesifikke behov og sette opp arbeidsplaner mv. Ansvaret for å skaffe vikarer ved sykdom og lignende påligger kommunen som arbeidsgiver, men det vil ofte være naturlig at de praktiske sidene ved dette tas hånd om av brukeren".

Rundskriv I-15/2005 s 1 og 2 utvider målgruppen for BPA: "Både de som ikke kan ivareta arbeidslederrollen og brukerstyringen og de som trenger bistand til dette, kan få brukerstyrt personlig assistanse." "Små barn vil være helt ute av stand til å utøve brukerstyring selv og må representeres av foreldre (verge). Tilsvarende må vanligvis også personer over 18 år som har omfattende kognitive funksjonsnedsettelser, representeres fullt ut av en verge eller hjelpeverge når det gjelder brukerstyringen. For personer med lettere kognitive funksjonsnedsettelser og

⁹ Jan Andersen, Ole Petter Askheim, Ingvild Sigstad Bell, Ingrid Guldvik: Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis, Gyldendal 2006. Kap 2.

ungdom som nærmer seg 18 år, vil det være aktuelt at de stort sett tar seg av den praktiske arbeidsledelsen selv, men får noe bistand med de mest vanskelige oppgavene.....Også andre med assistansebehov som har forutsetninger for det, bør etter hvert settes i stand til å utøve mer og mer brukerstyring på egenhånd.”

Sammendrag av rundskrivet forøvrig:

”Mindreårige og umyndiggjorte representeres av verge, normalt en av foreldrene. Barnelovens §§ 31 flg gir regler for barnets økte selvbestemmelse etter hvert som det blir eldre.

Personer over 18 år som har rettslig handleevne, kan gi en ordinær avtalerettslig fullmakt til hvem de vil, med sikte på at vedkommende skal bistå i arbeidslederrollen såfremt vedkommende er villig til å påta seg oppdraget. Eksempler på bistand er de administrative sidene ved arbeidsledelsen, f.eks sette opp timelister, mens de selv tar alle avgjørelser som har med den direkte personlige hjelpen å gjøre.

Dersom brukeren ikke har forutsetninger til å gi en fullmakt, bør det oppnevnes hjelpeverge for å bistå med arbeidsledelsen, jfr vergemålslovens § 90a flg. Brukeren selv skal ha innflytelse på hvem som utnevnes som hjelpeverge. Hvilke oppgaver hjelpevergen skal ha, må konkretiseres i hjelpevergeoppdraget.”

I brev av 11.06.07 gir Arbeidstilsynet for Vestfold og Buskerud følgende vurdering og tolkning av arbeidsleder- og arbeidsgiveransvaret:

”I Arbeidsmiljølovens § 2.1. *Arbeidsgivers plikter* heter det: ”Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt.”

Arbeidsgiver (kommunen) har således forpliktelser i forhold til Arbeidsmiljøloven, og herunder ligger både tilrettelegging i forhold til forsvarlig arbeidsmiljø og utvikling av HMS-rutiner. Arbeidsleder (bruker) er ikke arbeidsleder i lovens forstand med mindre det foreligger et ansettelsesforhold til kommunen”.

2.3.5 Kvalitet og internkontroll

”Høringsnotat om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) av 29.06. 2007 s 17, sier følgende om internkontroll med tjenestene: ”Kommunen har ansvaret for at kvaliteten på de tjenestene som ytes holder en tilstrekkelig høy standard og for internkontroll med tjenestene. Dersom andre enn kommunen er arbeidsgiver, forutsetter dette at det inngås avtaler om dette mellom kommunen og arbeidsgiver om hvordan dette ansvaret skal ivaretas. I tillegg må det avtales hvilken rolle brukeren som arbeidsleder skal ha i forhold til kvalitet og internkontroll. Det er ellers arbeidsgiveren som har det overordnede ansvar for den virksomhet som drives.”

3. BPA-BRUKERNE OG TJENESTETILBUDET I 12 K

3.1 Antall brukere og BPA-søknader

Kommunene i 12k hadde pr mai 2007 i alt 81 brukere med BPA.

Antall BPA-mottagere pr 01.05. 2007	81
Antall BPA-søknader i kommunen i 2006	56
Antall klager BPA i 2006	6

3.2 Aldersfordeling og type arbeidsledelse

Brukerens alder	Bruker er arbeidsleder alene	Bruker er arbeidsleder sammen med pårørende	Bruker er arbeidsleder sammen med ansatt assistent	Pårørende, hjelpeverge, andre er arbeidsleder	Sum brukere
Under 18 år				4	4
18 - 30 år	5	3	1		9
31 - 50 år	34	1	2	1	38
51 - 65 år	23	1	1	2	27
66 - 80 år	3				3
Over 80 år					
Sum brukere	65	5	4	7	81

46,9 % av brukerne i 12 k er mellom 31 og 50 år og 33,3 % mellom 51 og 65 år. 80,2 % er arbeidsledere alene, mens 11,1 % får bistand i arbeidslederrollen fra pårørende eller ansatt assistent. 8,6 % av brukerne har annen arbeidsleder, de fleste er under 18 år.

ØF-rapport nr 03/2003¹⁰, viser samme tendens i aldersfordelingen – 43 % er mellom 31 og 50 år, 32 % mellom 51 og 67 år.

3.3 Eksisterende BPA-ordninger ut fra primær funksjonshemning

Primær funksjonshemning	Antall brukere
Bevegelseshemmet	46
Sansehemmet (syn, hørsel)	11
Påført hjerneskade (språkvansker, hukommelsesvansker, orienteringsvansker)	11
Psykisk utviklingshemmet	2
Utviklingsforstyrrelser (eks autisme, Asberger, ADHD)	3
Psykisk lidelse	2
Nevrologiske, progredierende sykdommer (eks MS, Parkinson, Duchenne mv)	28
Andre	11
Sum antall brukere	114

En bruker kan ha flere diagnoser/funksjonshemninger. Totalt 81 brukere gir gjennomsnittlig 1,4 diagnoser pr bruker. 40,4 % er bevegelseshemmet. De fleste i denne gruppen har en annen diagnose som er årsaken til bevegelseshemningen. 24,6 % har en nevrologisk, progredierende sykdom. Andre diagnoser utgjør 9,6 % og er en sammensatt gruppe, bl.a. CP, hudsykdommer, fødselsskader m.v..

¹⁰ Østlandsforskning nr 03/2003: Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse

4 av 5 med diagnose psykisk utviklingshemning eller utviklingsforstyrrelse er barn med omfattende funksjonshemninger hvor en av foreldrene er arbeidsleder.

3.4 Innvilgede BPA-timer pr uke

Timer pr uke	Antall brukere	Prosent
Under 16 t pr uke	37	45,7
16 – 37,5 t pr uke	26	32,1
37,5 – 57 t pr uke	9	11,1
57 – 86 t pr uke	3	3,7
86 – 112 t pr uke	2	2,5
112 – 168 t pr uke	3	3,7
Mer enn 168 t pr uke	1	1,2
Sum	81	100

Tabellen viser at 45,7 % av brukerne i 12 k er innvilget under 16 t BPA i uken, 32,1 % mellom 16 og 37,5 t/uken. 22 % av brukerne har mer enn 37,5 t BPA i uken og 4,9 % av brukerne har tilstedeværelse tilnærmet hele døgnet, mellom 16 og 24 t/døgnet.

Tjenesteomfanget BPA må ses i sammenheng med andre ytelser som brukerne mottar jfr tabell i pkt 0 under.

3.5 Tjenester i tillegg til BPA

Type tjenester i tillegg til BPA	Antall brukere
Praktisk og personlig bistand og opplæring. Stjl § 4-2 a	4
Hjemmesykepleie *	29
Støttekontakt	2
Natt-tjeneste	12
Avlastning	2
Omsorgslønn	7
Boveiledning	0
Dagtilbud	1
Annet *	6
Sum antall brukere	63

*Kommunehelsetjeneste. Det forutsettes krav til fagkompetanse

*Annet: Fysio- og ergoterapi i hjemmet, familieveiledning, voksenopplæring o.l.

Tabellen i pkt 0 viser at 63 brukere mottar andre tradisjonelle tjenester i tillegg til BPA. En bruker kan motta flere tjenester samtidig slik at rapporteringen ikke får fram hvor stor andel av BPA-brukerne som bare får BPA og hvor stor andel som får tilleggsytelser. 35,8 % av den totale BPA-brukergruppen (N=81) i 12 k får hjemmesykepleie i tillegg, 14,8 % natt-tjeneste og 8,6 % omsorgslønn. .

ØF-rapport nr 03/2003 omfattet BPA-mottagere i 109 kommuner. 26 % hadde mindre enn 15 t/uken, 43 % hadde mellom 16 og 38 t uken og 28 % hadde mer enn 38 t/uken. 42 % av BPA-mottagerne hadde hjemmesykepleie i tillegg og 20 % natt-tjeneste.

Guldvik (ØF-rapport nr 03/2003) fant i tillegg at antallet timer hjemmesykepleie i tillegg til BPA hadde blitt redusert med 4 t/uken fra forrige undersøkelse i 1996. Ut fra dette, mente hun at det kunne tyde på at stell og pleie i større grad inkluderes i BPA.

3.6 Kommunenes kostnader til BPA

Prosjektet har ikke fått skilt ut omfanget på tjenestene (tabellen i pkt. 0) i forhold til hvem som har arbeidsgiveransvaret (kommunene eller andelslaget ULOBA) jfr. tabell i 6.4.

Lønn pr time (grunnlønn uten tillegg) varierer noe i kommunene pr 01.05.07, fra gjennomsnittlig kr 123,70 pr time til kr 135 pr time. Inkludert sosiale utgifter og ferielønn varierer timesatsen fra ca kr 178 til ca kr 193. Lovpålagte tillegg, kommunenes administrasjonskostnader, forsikringer, fellesutgifter etc er ikke med i timeprisen.

Pr 01.05.-07 betalte kommunene kr 286.- pr assistenttime til ULOBA. Summen inkluderer sosiale utgifter, lovpålagte tillegg, fellesutgifter, arbeidsleders driftsutgifter og administrasjonskostnader.

ECON rapport 2003-076 konkluderer med at ULOBAs og kommunenes totale timepris er omlag de samme når både direkte og indirekte kostnader tas med i vurderingene. Vi velger derfor ULOBAs timepris som et estimat på kommunens utgifter til BPA.

Kostnader pr år	Antall brukere
Under kr 238.000	37
238.000 - 558.000	26
558.000 - 848.000	9
848.000 - 1.279.000	3
1.279.000 - 1.666.000	2
1.666.000 - 2.498.000	3
Over 2.498.000	1
Sum brukere	81

BPA-ordningene koster for kommunene

- ca 0,56 mill pr år med et bistandsbehov på 5,4 t/døgnet,
- ca 0,8 - 1,3 mill pr år med et bistandsbehov mellom 8 og 12 t/døgnet
- ca 1,7 - 2,5 mill pr år med et bistandsbehov mellom 16 og 24 t/døgnet.

Kostnadene til ordinære tilleggstjenester som hjemmesykepleie og natt-tjeneste er ikke beregnet.

Til sammenligning er gjennomsnittlige korrigerte brutto driftsutgifter pr hjemmetjenestemottaker i Vestfold kr 145.211 pr. år jfr. KOSTRA 2006. I denne gjennomsnittsprisen er bl.a. kostnadene til bemannede boliger for psykisk utviklingshemmede, avhjemlede sykehjemsplasser og administrasjonskostnadene til i drift av hjemmetjenestene også inkludert.

KOSTRA gir dessverre ikke gjennomsnittspriser for samlokaliserte og tilrettelagte boliger med bemanning for ulike grupper funksjonshemmede. Voksne psykisk utviklingshemmede får i stor grad dette tilbudet i kommunene i dag.

Gjennomsnittsprisen pr sykehjemsplass i Vestfold i 2006 er foreløpig ikke oppgitt i KOSTRA 2006, men gjennomsnittsprisen i sammenligningsgruppe 13 er f.eks kr 592.061 pr år pr sykehjemsplass.

3.7 Vurdering av tallmaterialet

12 k-tallene angir at de fleste brukerne har fått innvilget et mindre antall timer BPA enn ØF-undersøkelsen fra 2003 viser, og at en mindre andel brukere får andre tjenester i tillegg. Tallmaterialet er lite, men intervjuene kan tyde på at 12 k kommunene har blitt mindre "rause" med tildelte timer enn i oppstartfasen. De fleste kommunene gir i intervjuene uttrykk for det etiske dilemmaet de har erfart med at en brukergruppe har fått "Rolls Royce"- tilbud i forhold til de øvrige brukerne av hjemmetjenester. Tildelingspraksisen nå preges av at BPA vurderes som en alternativ måte å organisere praktisk og personlig bistand. Timeantallet beregnes ut fra forsvarlighetsprinsippet, ikke optimalt tilbud. Holdningene til ordningen kan også ha endret seg noe ut fra utvidelsen av målgruppen i 2005 og økningen i antallet mottakere.

BPA-brukerne i 12 k er i hovedsak under 65 år og er derfor ikke i hovedmålgruppen for sykehjem. Det er også et mindretall av brukerne som har kognitiv svikt, f eks psykisk utviklingshemning og utviklingsforstyrrelser.

For å få vurdert kostnadene til BPA i forhold til relevante andre tilbud, burde kommunene hatt tilgang til gjennomsnittsprisen for samlokaliserte og tilrettelagte boliger med bemanning. Disse tallene er ikke tilgjengelige i KOSTRA.

BPA er en kostnadsintensiv tjeneste siden det er en til en bemanning i alle situasjoner uten mulighet for sambruk og effektivisering av ressursene. Et bistanndsbehov på 5,4 t. i døgnet (37,5 t/uken) organisert som BPA, tilsvarer gjennomsnittskostnadene for et heldøgnstilbud i sykehjem. Et heldøgnstilbud organisert som BPA, tilsvarer mer enn 4 sykehjemsplasser i KOSTRA-gruppe 13.

Arbeidstilsynets tolkning av arbeidsgiver og arbeidslederrollen og ansvar for kvalitet på tjenestene og internkontroll vil øke kommunenes administrasjonskostnader ytterligere.

4. KOMMUNENES KRITERIER FOR TILDELING AV BPA

4.1 Kommunenes vurdering av målgruppen

Kommunene presiserer at Ot.prp. nr 8, 1999-2000 og rundskriv I-20/2000 dekker hovedmålgruppen ut fra deres erfaringer. BPA kan være et godt tilbud til brukere som har egeninnsikt og ressurser til et aktivt liv utenfor hjemmet og som selv kan fungere som arbeidsleder.

I -15/2005 anses å være vanskelig å forholde seg til fordi det innføres en annen tjeneste enn brukerstyrt personlig assistanse uten lovendring. Kommunene er kritiske til at rundskrivet utvidet målgruppen og innførte ordninger med andre som arbeidsleder uten at kommunene ble tatt med på råd, og uten at kommunene har fått tilstrekkelig opplæring. Hensynet til hensiktsmessig organisering og en vurdering av ressursbruken etterlyses i departementets retningslinjer..

I boka "Brukerstyrt personlig assistanse" kap 2, s 30 flg refereres internasjonal faglitteratur som advarer mot tendensen til at brukerens rett til å velge og bestemme selv overordnes alle andre hensyn som

- behovet for spesiell/kvalifisert hjelp og tilrettelegging
- faren for å miste funksjonelle ferdigheter eller passiviseres
- rettigheten til å bli sikret mot risikoer de kanskje ikke ser konsekvensene av selv
- misbruk

Kommunene anser disse temaene som svært viktige ut fra egne erfaringer, men rundskrivene tar ikke opp temaene til drøfting.

Brukerne får en individuell vurdering. Intervjuene med de 12 kommunene gir følgende mer generelle vurderingskriterier gitt at vilkårene i Stjl § 4-3 er oppfylt:

- Kommunene legger til grunn en livsfasevurdering som forutsetter at den enkelte har behov og muligheter for et aktivt liv utenfor hjemmet – arbeid, skole, organisasjonsarbeid, fritidssysler ol. jfr Ot.prp. nr 8 (1999-2000) og I-20/2000.
- Assistentene skal ikke omfatte bistand på jobb eller skole. NAV eller skolemyndighet har ansvaret for funksjonsassistentene, men kommunen har samordningsansvaret jfr stjl § 3-2.
- BPA forutsetter at brukeren har behov for flere tjenester – praktisk og personlig bistand i hjemmet og bistand til aktiviteter utenfor huset.
- Noen kommuner fremhever familier med funksjonshemmet mor/far og mindre barn og i særlige tilfeller familier med funksjonshemmede barn som målgruppe for å normalisere familiesituasjonen.
- Når tjenesten krever fagkompetanse, setter kommunene i dag inn deltjenester som f.eks hjemmesykepleie.
- Ordinære tjenester klarer ikke å tilby tilstrekkelig fleksibilitet og forutsigbarhet i tjenestene som er nødvendig for å få dekket ovennevnte behov.
- BPA kan gi bedre samordning, færre hjelpepersoner og nødvendig forutsigbarhet i tjenesten.
- Arbeidslederrollen gir muligheter for større grad av selvstendighet og ansvar for egen hverdag.

4.2 Arbeidslederrollen

Kommunene mener at arbeidslederrollen er for vagt formulert i de sentrale rundskrivene. Delt arbeidsledelse og arbeidsgiveransvar er noe helt nytt i offentlig forvaltning. Rollene, ansvarsforholdene og organiseringen av BPA burde vært utredet grundigere før kommunene fikk ansvaret for iverksetting.

Kommunene savner utdyping og retningslinjer i rundskrivene på flere områder, f.eks

- konkretisering av arbeidslederens plikter til å ivareta de ansattes rettigheter i følge arbeidsmiljøloven og avtaleverket
- hva personalansvaret vil innebære, hva er nødvendig kompetanse for å ivareta personalansvaret?
- forsikringsordninger som begrenser hva assistentene kan gjøre

Iflg rundskriv I-20/2000 ".... kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som helper(e)" Dette kan bryte med kommunenes ansettelsesreglementer og avtaleverk, og spesifiserer heller ikke arbeidsmiljølovens krav bl.a. forbud mot diskriminering. Kommunene etterlyser synspunktene til arbeidslivsorganisasjonene og Arbeidstilsynet.

Kommunenes erfaringer tilsier at sentrale myndigheter ikke har bidratt til nødvendig faglig og juridisk klargjøring av de mange dilemmaene som oppstår i BPA-ordningene. Fungerende arbeidsleder/assistansegarantist, ansatt arbeidsleder eller omfattende delegasjon av lederoppgavene til assistenter, innebærer etter kommunenes vurdering å innføre en helt annen tjeneste enn brukerstyrt personlig assistanse for myndige brukere. Kommunene peker på faren for utydelig ledelse, mangel på innsyn, faglige og arbeidsmiljømessige dilemmaer for assistentene når arbeidsleder ikke er til stede. Kommunene kan heller ikke se at bp-assistenten har større muligheter for å øke selvstendighet og utvikling hos myndige brukere med kognitiv svikt enn det tilbudet som i dag gis i bemannede boliger eller som miljøterapi basert på vernepleierkompetanse.

BPA-opplegget må kunne avsluttes når brukere med progredierende sykdommer blir for pleietrengende/kognitive endringer inntreffer, slik at de ikke lenger mestrer arbeidslederrollen og behovet for et aktivt liv endres vesentlig.

Kommunene har ikke fått tilstrekkelig opplæring etter utvidelsen av målgruppen. Det er ikke tatt tilstrekkelig hensyn til hensiktsmessig organisering og de totale offentlige utgiftene.

Små og mellomstore kommuner har ikke ressurser til denne formen for komplekse utredninger og systemoppbygging når retningslinjene mangler viktige drøftinger.

Kommunens erfaringer tilsier at ordningen fungerer godt med følgende kriterier for arbeidsleders kompetanse:

- Brukeren må være godt informert om hva arbeidslederrollen i BPA vil kreve av dem. De må selv ønske og ville ha ordningen og ha overskudd til å ta på seg en relativt stor jobb til tross for funksjonshemningene.
- Brukeren må være villig til å dra på kurs i arbeidsledelse i regi av RO¹¹/ULOPA jfr I-20/2000.
- Brukeren må kunne redegjøre for planer om aktiviteter utenfor hjemmet. Målet er å beholde eller etablere eget sosialt nettverk og deltakelse i samfunnet
- Brukeren må kunne definere og ta ansvar for egne primærbehov.
- Brukeren må være i stand til å planlegge egne dager.
- Brukeren må være forutsigbar som arbeidsleder.
- Brukeren må kunne kommunisere med sine omgivelser.

4.3 Kriterier for omfang i tjenesten

Sentrale rundskriv og lovforarbeider beskriver BPA som en alternativ måte å organisere praktisk og personlig bistand i og utenfor hjemmet. Hjelpetilbudet skal ligge på et forsvarlig nivå i forhold til de behov som skal dekkes. Rammen skal være den samme som kommunen ville gitt om den selv skulle stått for tjenesteytingen.

Guldvik (ØF-rapport nr 03/2003) viser imidlertid at 90 % av brukerne har hatt en økning i tjenestetilbudet etter at de fikk BPA. Økt tjenestemengde var i gjennomsnitt 20 t/uken. 22 % av brukerne forklarte økningen med helsemessige årsaker, 16 % med endret livssituasjon, 28 % med grundigere kartlegging av hjelpebehov og annerledes vurdering enn før.

Kommunene er opptatt av at ULOBAs brosjyrer og dekning i massemedia, kan skape urealistiske forventninger hos brukerne og unødvendige konflikter mellom kommune og bruker. Kommunene har enkelte eksempler på at offentlige ressurser har blitt brukt til vedlikehold av hus, hage og en overdreven renholdsstandard som har gått på bekostning av hovedmålet med ordningen – aktiviteter utenfor hjemmet.

De fleste kommunene i 12 k gir uttrykk for at det nå må skje en innstramming i BPA-ordningene ut fra etiske og rettssikkerhetsmessige betraktninger i forhold til andre brukergrupper og utvidelsen av målgruppen i I-15/2005. Flere kommuner gir uttrykk for at de i startfasen av ordningen hadde et "raust" skjønn i timeutmålingen siden brukergruppen var begrenset og kriteriene uklare. Begrepet "Rolls Royce"-tilbud i forhold til andre brukergrupper går igjen i mange kommuner.

En kommune har hatt god erfaring med å be BPA-søkere selv sette opp hjelpebehovene i løpet av døgnet og uken og foreslå nødvendig tid og arbeidsplan for eventuelle assistenter. Dette er grunnlaget for en drøfting av tidsbruk og nødvendige hjelpetiltak mellom bruker og saksbehandler i saksbehandlingsfasen samtidig som brukermedvirkningen jfr Stjl § 8-4 er ivarettatt.

Kommunene gjennomfører en individuell vurdering av behovene, men i intervjuene gir kommunene følgende generelle vurderingskriterier for forsvarlig nivå på omfanget av tjenesten (I-1/1993 s 112).

¹¹ Ressurssenter for Omsorgstjenester

- Basis er hjelp til selvhjelp – brukerne skal utføre det de er i stand til selv. Hjelpebehovet for praktisk og personlig bistand vurderes og beregnes som for andre brukere.
- Handling begrenses i de fleste kommunene, men også her tas det individuelle livsfasevurderinger. En yngre bruker anses f.eks å ha større behov for å delta i ukentlig innkjøp for å beholde/trene opp planlegging av måltider og økonomi-planlegging enn et eldre menneske som har denne erfaringen
- En del kommuner presiserer i vedtaket at snømåking og hagearbeid er begrenset til å børste av trappa og vanne noen få blomster. BPA-brukere må i likhet med andre brukere kjøpe hovedrent, hagearbeid og snømåking av private eller benytte frivillighets-sentraler, privat nettverk o.l.
- Det legges ikke til timeressurser ut fra assistentenes minste arbeidstid på 2 timer, men det tas individuelle hensyn når det gjelder renhold – rullestol, spise selv, synshemninger etc. som vil kunne innebære behov for hyppigere renhold. Dersom det oppstår "hull" i turnusen til kortere oppdrag, kan ordinære hjemmetjenester dekke disse.
- Fritidsaktiviteter 3 – 6 t uken. Enkelte unntak for svært aktive i organisasjoner eller arbeid. Grundig kartlegging av hva timene skal brukes til. Enkelte kommuner mener det er behov for å presisere at fritidsaktiviteter defineres som sosiale aktiviteter sammen med andre i hht formålsparagrafen i sosialtjenesteloven.
- Kun to kommuner har i spesielle tilfeller innvilget hjelp til feriereiser siden ferie ikke er en pliktytelse etter Stjl § 4-2.
- Ren ledsagertjeneste innvilges normalt ikke – drosjerekvisisjoner til lege, fysioterapeut, sykehus skal benyttes dersom brukeren er i stand til å benytte disse. Fylkeskommunal transportordning skal brukes først til frisør, fotpleie, sosiale og kulturelle aktiviteter o.l. dersom brukeren kan benytte drosje.
- Hjelpetønad fra NAV til tilsyn og personlig stell avregnes time for time mot beregning av assistentressurser til samme formål. De fleste kommunene benytter vedtatte normer for egenbetaling av praktisk hjelp i huset i tillegg.
- Flere kommuner rapporterer at yngre funksjonshemmede ikke ønsker å benytte de elektriske rullestolene de kan manøvrere selv, men ha ledsager som hjelper dem med lettere rullestoler. Dette anses å bryte med hjelp til selvhjelps-ideologien i lov om sosiale tjenester.
- Tidsressurs til personalmøter: 1 ½ t 2 – 4 ganger i året der det er flere assistenter. Det er behov for prosedyrebeskrivelser og systemer for skriftlig informasjon i tillegg. Ut fra ROs BPA-veileder, er dette arbeidsleders ansvar. Arbeidsleder må rapportere avholdte personalmøter.
- Medarbeidersamtaler med arbeidsleder: 1 t pr år pr ansatt. Arbeidsleder må rapportere denne typen personalarbeid.
- Arbeidsleders opplæring av assistentene. Der brukeren kommuniserer greit og er til stede, settes det i liten grad av tid til opplæring av assistentene. Individuell vurdering. 2 vakter med dobbelt bemanning når assistentene lærer opp hverandre. Det forutsettes skriftlige prosedyrer og rutiner når assistentene må lære opp hverandre.

4.4 Hensiktsmessig organisering

Det avgjørende vurderingstemaet i saksbehandlingen er om BPA er den mest hensiktsmessige måten å yte bistand på i det konkrete tilfellet.

Brakerstyringen ses som et middel til å bidra til bedre ressursutnyttelse, fleksibilitet og kvalitetssikring. Begrepene er ikke konkretisert i rundskriv I-20/2000.

	Helt enig	Noe enig	Ikke enig
Brakerstyring fører til bedre ressursutnyttelse	1	4	3
Brakerstyring gir bedre kvalitetssikring	1	5	2
Brakerstyring gir brukeren bedre fleksibilitet	8	0	0
BPA gir ikke økte kostnader for kommunen	0	2	6

8 av 12 kommuner har besvart spørsmålet. 4 anså ikke at de hadde tilstrekkelig erfaring.

Bedre ressursutnytting defineres ut fra ATA (ansikt til ansikt)-tiden pr tildelt time slik situasjonen er i dag.

Når internkontrollkravet, kvalitets- og HMS-systemer, opplæring og oppfølging av arbeidsledere og assistenter, personalmøter og medarbeidersamtaler iverksettes, vil ordningen bli like dyr å administrere som de ordinære tjenestene. Muligens dyrere fordi ordningene er spredt til mange hjem med mange arbeidsledere og assistenter.

Hvis kvalitet defineres som forutsigbarhet, fleksibilitet og brukermedvirkning, kan ordningen innebære bedre kvalitet. Internkontrollkravene; dvs systemer for kvalitet, helse, miljø og sikkerhet (HMS) for de ansatte og krav til dokumentasjon av tjenesten er imidlertid ikke gjennomført for BPA-ordningene i dag. Kommunene påpeker derfor at det er en fare for at kvalitetsavvik og uklare ansvarsforhold ikke synliggjøres.

Mange kommuner fremhever at de tradisjonelle tjenestene i for liten grad makter å tilby tilstrekkelig fleksible, forutsigbare og individuelt tilpassede tjenester. Årsakene anses å være komplekse, og varierer fra kommune til kommune, men har noen felles trekk:

- stramme budsjettammer
- organisering
- ansattes krav om større stillingshjemler
- arbeidstidsrettigheter og holdninger i tjenesten feks vektlegging av mestring og selvstendighet

Disse forholdene fører til frustrasjoner særlig blant yngre og bevisste brukere og til flere søknader om BPA-ordninger.

Kommunene vektlegger følgende kriterier for hensiktsmessig organisering:

- God samordning av ulike tjenester
- For å få et mer aktivt liv, har brukeren behov for større grad av forutsigbarhet og selvbestemmelse for tidspunktene tjenestene skal gis enn det de ordinære tjenestene normalt kan tilby.
- Faglige hensyn vektlegges, brukerne kan ha spesielle behov for å forholde seg til for færre personer. Dette gjelder særlig barn.
- Brukeren må selv prioritere i innvilgede timeressursene og ta konsekvensene av egne valg. Vektlegging av ansvar for eget liv og bilegge stadige konflikter med de ordinære tjenestene om innhold og omfang på de ordinære tjenestene.

Kommunene uttrykker bekymring for hvordan de skal sikre kvaliteten på tjenesten og sikre brukerne mot misbruk hvis brukeren har alvorlig kognitiv svikt eller store kommunikasjonsproblemer. Disse brukergruppene har behov for en organisering av tjenestene som fremmer innsyn og tydelige kvalitetssystemer.

Flere kommuner etterlyser også en debatt om hva som er hensiktsmessig organisering av tilbudet til funksjonshemmede med store bistandsbehov/behov for tilstedeværelse hele døgnet.

De kommunene som har erfaringer med å organisere heldøgnsopplegg i eget hjem som BPA, er skeptiske til om dette er den mest hensiktsmessige måten å organisere tilbudet på. Personalet i disse oppleggene har hatt for lite å gjøre og det er svært vanskelig å rekruttere assistenter til full turnus i det enkelte hjem. Kostnadene til døgnkontinuerlige BPA-opplegg, tilsvarer mer enn gjennomsnittsprisen for 4 sykehjemsplasser.

Flere kommuner mener at tilrettelagte og samlokaliserte boliger med felles grunnbemanning vil være en mer hensiktsmessig organisering i de fleste tilfellene når bistandsbehovet er omfattende. Et slikt tilbud vil kunne gi større stabilitet, innsyn, tydeligere kvalitetsrutiner, en bedre sikring av arbeidsmiljøet for de ansatte og bedre utnytting av de offentlige ressursene.

5. KOMMUNENES FAGLIGE ANSVAR FOR TJENESTEN

5.1 *Faglig ansvar og oppfølging*

Kommunens faglige ansvar for BPA og nødvendig oppfølging er ikke spesifisert i sentrale rundskriv eller lovforarbeider, og kommunene har ikke fått opplæring i temaet. Kommunene mangler kompetanse i disse kompliserte faglige og juridiske dilemmaene. Kommunene viser til nyere faglitteratur, pkt 0.

Kommunene etterlyser klargjøring av hvordan krav til kvalitetssystemer skal praktiseres for å sikre kommunens faglige ansvar og brukerne tilstrekkelig høy kvalitet på tjenesten. Ingen kommuner har klart å opparbeide kvalitetssystemer og dokumentasjonskrav til BPA-ordninger, og kommunene er usikre på hvordan slike krav kan iverksettes i det enkelte hjem med brukeren som arbeidsleder. Samtlige kommuner fremhever at det er et problem med den manglende dokumentasjonen av tjenestene, og at assistentene ikke har en meldeplikt til faglig ansvarlig i kommunen hvis brukeren ikke klarer å ivareta egne primærbehov eller de opplever fare for brukerens liv eller helse. Kommunene har kun et par eksempler på arbeidsledere som har utarbeidet skriftlige prosedyrer og rutiner for personlig og praktisk bistand.

Den faglige oppfølgingen varierer sterkt fra kommune til kommune, se også oppfølging av arbeidsleder kap 7. De kommunene som benytter ULOBA som arbeidsgiver, har i liten grad kontakt med brukerne bortsett fra ved revurdering av vedtakene.

De fleste kommunene har erfaringer som oppleves som faglige/etiske dilemmaer. Eksempler:

- Bruker har ligget på en sofa i flere måneder og ikke maktet å forflytte seg. Assistentene var pålagt taushetsplikt av bruker.
- Bruker tar ikke til seg næring. Svært forkommen når kommunen varsles.
- Brukere med kronisk smerteproblematikk – overmedisinering / mulig medikamentmisbruk og uforutsigbar atferd i forhold til assistentene. Kommunen eller fastlege får ikke melding.
- Progredierende sykdommer hvor brukeren også mentalt har blitt dårligere, klarer ikke lenger å ta ansvar for egne primærbehov, forstå sammenhenger eller se andre menneskers reaksjoner. Assistentene blir engstelige/utrygge samtidig som de ikke vet når de skal gå "forbi" egen arbeidsleder og varsle kommunen.
- Brukere med lettere kognitiv svikt, men utagerende atferd. Assistentene har ikke kompetanse til å takle situasjonene
- Brukere som i svært liten grad klarer å kommunisere med omgivelsene:
 - assistent hos respiratorpasient var alkoholpåvirket, tilfeldigvis oppdaget
 - assistent tar over tolkningen av brukeren og styringen
- Ikke regulert sykdom – alvorlig sårproblematikk og mulig kognitiv svikt. Kommunen blir ikke varslet i tide og brukeren tar ikke ansvar selv for å kontakte fastlege/spesialisthelsetjenesten.
- Foreldre som er arbeidsledere, vil ikke ha kontakt med spesialisthelsetjeneste eller kommunale tjenester.
- Brukere nekter å bruke hjelpemidler eller tilrettelegge boligen etter funksjonshemningen.

Kommunene mener at personalet som skal følge opp brukere med kognitiv svikt i hovedsak må ha fagkompetent leder og omfattende opplæring. .

Kommunene ber om avklaring fra sentrale myndigheter om hvordan slike situasjoner skal forebygges og håndteres ut fra kommunens faglige ansvar for tjenesten opp mot brukerens selvbestemmelsesrett. Det etterlyses også retningslinjer når brukerne nekter å motta fagkompetanse ut fra Independent Living-ideologien.

5.2 Eksisterende systemer for faglig oppfølging

Kommunene oppgir følgende systemer for faglig oppfølging:

- Barn og unge har individuell plan (IP) og ansvarsgruppe 1 – 2 g/året. Ikke gjennomført for mange voksne BPA-brukere. De har ikke lenger sammensatte tjenester.
- Kommunen setter inn deltjenester som hjemmesykepleie mm. Pleieplan, journal og kvalitetssystemer fungerer i deltjenesten.
- De fleste kommunene har vedtak av kort varighet og omfattende individuell oppfølging av arbeidsleder det første året med BPA. Kontakten gir også mulighet for faglig innsyn og dokumentasjon. Kommunene gir uttrykk for at disse oppgavene er svært arbeidskrevende og at de ikke vil make oppgaven med flere brukere.
- En kommune krever at assistentene kort redegjør for hvilke arbeidsoppgaver som er utført på timelistene .
- En kommune krever prosedyrebeskrivelser ut fra komplekse medisinske prosedyrer – eks respirator.
- En kommune sier fra i vedtaket at brukeren har det faglige ansvaret for tjenesten alene og må kontakte fastlege eller kommunen selv.
- Et par kommuner har fast rutine på evaluering 1-2 måneder etter oppstart og 1 kommune har i tillegg fast rutine med evaluering 1 – 2 ganger i året.
- I par spesielle situasjoner har kommunen fast oppfølging hver 14. dag.

6. DELT ARBEIDSLEDER- OG ARBEIDSGIVERROLLE

6.1 Grad av brukerstyring i ansettelsen av assistenter

Tilsettingsmyndighet	Antall brukere
Braker avgjør ansettelsen alene, event sammen med pårørende/ansatt ass.	5
Braker deltar i ansettelsen sammen med kommunens adm representant	30
Braker deltar i ansettelsen sammen med kommunens adm rep og tillitsvalgt	14
Kommunalt ansettelsesutvalg, brukeren godkjenner ansatt assistent	0
Vet ikke	2
Sum antall brukere	53

ULOBA-ansettelsene er ikke med i oversikten, siden arbeidslederen alene annonserer og ansetter i andelslaget. Assistentene er fast ansatt i ULOBA hos en bestemt bruker og har ikke krav på annet arbeid hvis opplegget opphører.

Der kommunen er arbeidsgiver, deltar kommunenes administrative representant i ansettelsesprosessen sammen med arbeidsleder i 83 % av BPA-oppleggene, mens tillitsvalgte også er med i 26,4 %. I de fleste kommunene er det adm. representant som sjekker referanser på søkerne. De 5 brukerne som er delegert ansettelsesmyndighet alene, har lang erfaring som arbeidsleder og et åpent drøftingsforhold til kommunen. Kommunene opplyser at brukerne har hatt stor innflytelse på valget av assistenter.

6.2 Assistentenes primære tilknytning til bruker

Relasjon til bruker	Antall assistenter
Slektning av bruker	12
Venn/bekjent av bruker	9
Intern utlysning i kommunen	10
Ekstern utlysning	22
Annet – gjennom bekjente, arbeidskontor, egne assistenter o.l.	13
Vet ikke	29
Sum antall assistenter	95

Kommunene har ikke data for å kunne besvare spørsmålet fullt ut, 30,5 % vet ikke. Stillingene som assistenter lyses som regel ut både internt og eksternt ut fra rekrutteringsproblemene. Av de 66 assistentene som kommunen kjenner til, er 18,2 % i familie med brukeren og 13,6 % er venn/bekjent av bruker.

Kommunene opplyser i intervjuet at de advarer mot å rekruttere familie og venner ut fra de komplikasjonene som kan oppstå i de nære relasjonene. Det vises til I-20/2000 s 6: "Pårørende og andre nærstående som yter omsorg, bør eventuelt få kompensasjon ved tildeling av omsorgslønn.....og ikke ansettes som personlige assistenter." Det åpnes for ansettelse i enkeltstående tilfeller der kommunen finner det hensiktsmessig. Ansettelser av familie / venner utgjør 31,8 %, og skjer ut fra store rekrutteringsproblemer. De ansettes først og fremst som vikarer, men rekrutteringsproblemene gjør at det kan bli en fast ordning.

ØF-rapport nr 04/2001¹² s 33 viser at 24 % av assistentene er slektning av bruker, 16 % venn og 54 % bekjent av bruker. Rekrutteringen beskrives som uformell.

6.3 Arbeidsledernes personalansvar – antall assistenter

Antall assistenter hos den enkelte bruker	Antall brukere
1 assistent	25
2 assistenter	14
3 assistenter	8
4 assistenter	3
5 assistenter	1
6 assistenter	1
Mer enn 6 assistenter	1
Sum antall brukere	53

Vikarer er ikke med i oversikten.

47,2 % av arbeidslederne har 1 assistent, 26,4 % har 2 assistenter og 26,4 % har 3 eller flere assistenter. Det vises til tabell i pkt.0.som viser omfanget av innvilgede BPA-timer pr uke.

6.4 Fordeling av arbeidsgiveransvaret i 12 k

Kommunene innenfor 12k benytter både ULOBA og kommunen som arbeidsgiver, flere kommuner har begge løsninger.

¹² Østlandsforskning, rapport nr .4/2001, I. Guldvik: Mellom brukerstyring og medbestemmelse. Å jobbe som personlig assistent.

Kommune	Kommunen arbeidsgiver	ULOBA arbeidsgiver	Sum
Re	1	4	5
Lardal	0	1	1
Hof	3	0	3
Nøtterøy	0	10	10
Horten	3	0	3
Larvik	4	0	4
Sandefjord	11	2	13
Tønsberg	17	0	17
Holmestrand	13	0	13
Andebu	1	1	2
Stokke	0	9	9
Tjøme	0	1	1
Sum	53	28	81

For ca 65 % av BPA-ordningene er kommunen arbeidsgiver, og ULOBA har arbeidsgiveransvaret for assistenter til 28 brukere (ca 35%), se pkt 0.

6.5 Arbeidstid og tilsettingsforhold for assistenter

Arbeidstid assistenter	Kommunen arbeidsgiver. Ass fast ansatt	Kommunen arbeidsgiver. Ass midl ansatt under 6 mnd	Kommunen arbeidsgiver Ass midl ansatt over 6 mnd	Oppdrags-avtale	Sum antall assistenter ansatt i kommunen
Under 14 t/uken	8	2	40	3	53
14 - 29 t/uken	16	0	17	0	33
29 - 37,5 t/uken	9	0	0	0	9
Sum antall assistenter	33	2	57	3	95

Tabellen gjelder kun assistenter ansatt i kommunene.

Prosjektet ønsket primært også å få opplysninger om antall ansatte og stillingsstørrelse der ULOBA er arbeidsgiver. ULOBA vil imidlertid ikke gi disse opplysningene til oppdragskommunene. Noen kommuner har allikevel hatt oversikten gjennom kontakt med brukeren, men tallene blir ikke reliable.

Prosjektet må derfor kun se på de assistentene som kommunene selv har arbeidsgiveransvar for. i alt 95 assistenter. Vikarer er ikke tatt med i antallet.

60 % av de kommunalt ansatte assistentene er midlertidig ansatt over 6 mnd. Disse assistentene har i stor grad rettigheter som fast ansatt. 34,7 % er fast ansatt i kommunen. De kommunene som har erfaringer med at større BPA-opplegg har opphørt, opplyser at det er svært vanskelig å finne annet passende arbeid i kommunen ut fra assistentenes kompetanse og stillingsandel.

55,8 % av assistentene i 12 k arbeider mindre enn 14t/uken. 34,7 % arbeider mellom 14 og 29 t/uken og 9,5 % av assistentene arbeider mellom 29 og 37,5 t/uken.

ØF-rapport nr 04/2001 (Guldvik) viste at 43 % av assistentene jobbet mindre enn 14 t/uken, 42 % mellom 14 og 29 t/uken og 14 % over 29 t/uken. Assistentjobben karakteriseres som et typisk deltidsyrke i rapporten.

12 k- kommunene har gjennomgående mindre hjemler enn ØF-rapporten fra 2001 viser. Dette innebærer at de fleste assistentene er avhengig av annen inntekt eller har skole/studier som hovedbeskjeftigelse. En gjennomsnittlig timelønn på ca kr 130 i hjemler under 14 t/uken vil sannsynligvis innebære større rekrutteringsutfordringer i et stramt arbeidsmarked.

6.6 Arbeidsleder- og arbeidsgiverrollen

Det gis ingen entydig og detaljert beskrivelse av de to rollene overfor assistentene i sentrale rundskriv eller lovforarbeidene.

Ingen kommuner har skriftlige beskrivelser av de to ulike rollene. De fleste gir en muntlig beskrivelse i det første møtet med brukeren. En kommune har samtykkeerklæring for arbeidslederrollen og en kommune er i ferd med å utvikle avtalesystem mellom kommunen og arbeidsleder.

Arbeidslederrollen (oppsummering av kommunenes muntlige framstilling):

- Utforming av stillingsbeskrivelse jfr vedtak og arbeidsmiljølovens krav: Ingen kommuner kontrollerer eller godkjenner stillingsbeskrivelsen. Stillingsbeskrivelse bør foreligge før intervjuer i ansettelsesprosessen.
- Deltar aktivt i utformingen av utlysningstekst og delta i ansettelsene av assistenter
- Disponerer innvilgede timer, setter opp ukeplan og arbeidsplan/turnus jfr vedtak og arbeidsmiljølovens krav
- Avtaler grad av fleksibilitet mht arbeidstider og oppgaver opp mot assistentenes krav på forutsigbar arbeidstid – varslingsplikt overfor arbeidstakerne.
- Følger regler for delt dagsverk
- Planlegger ferie- og helligdagsavvikling.
- Planlegger behov for og rekruttere vikarer
- Kontrollerer og attesterer timelister
- Oversikt over tidskonto
- Administrerer egenmeldinger og sykemeldinger
- Lærer opp assistentene i daglige gjøremål og personlig stell og utformer nødvendige prosedyrebeskrivelser.
- Innhenter samtykke fra arbeidsgiver før assistentene settes til oppgaver som innebærer risiko ut fra forsikringsordninger for kommunalt ansatte.
- Personalledelse jfr arbeidsmiljøloven:
 - sørger for at de ansatte får medbestemmelse i daglig drift
 - gir de ansatte forutsigbar arbeidstid, forutsigbar arbeidsleder og et godt arbeidsmiljø.
 - håndterer konfliktsituasjoner
 - skaper en profesjonell relasjon til de ansatte, ikke venn/familie, kjæreste, tjener.
 - sørger for god informasjon, organisere personalmøter og medarbeidersamtaler

Arbeidsgiverrollen (oppsummering av kommunenes muntlige framstilling):

- Skriftlig stillingsbeskrivelse og arbeidsplan godkjennes av arbeidsgiver før intervjuer. Flere kommuner krever stillingsbeskrivelser og arbeidsplan, men ingen kommuner kontrollerer at det finnes eller krever at arbeidsgiver skal godkjenne. ULOBA krever tilsendt stillingsbeskrivelse og arbeidsplan.
- Arbeidsgiver plikter å sikre at Arbeidsmiljølovens krav sikres i ansettelsen, bla kap 13 forbud mot diskriminering.
- Kommunalt ansettelsesmøte bør holdes med tillitsvalgt tilstede selv om brukeren skal delta og ha innflytelse på valget av assistent.
- Formell ansettelse og arbeidsavtale

- Systematisk arbeidsplassvurdering før oppstart: En kommune gjennomfører allerede, flere planlegger innføring av arbeidsplassvurdering også i BPA-opplegg.
- Sørge for og godkjenne skriftlig avtale mellom arbeidsleder og assistentene om grad av fleksibilitet i arbeidstidsplanen. En kommune krever en slik avtale i dag.
- HMS-internkontroll for de ansatte: Ingen kommuner har bygd opp et slikt system i dag.
- Avlønning etter attesterte timelister fra arbeidsleder
- Innbetaling av arbeidsgiveravgift og skatt
- Registrere og håndtere egenmeldinger og sykemeldinger
- Medarbeidersamtaler og personalmøter for assistentene: Flere kommuner krever at arbeidsleder gjennomfører medarbeidersamtaler og personalmøter, men har ikke funnet en måte å kontrollere om dette blir gjennomført. Krav om rapporteringsplikt?
- Medarbeidersamtaler med arbeidslederne. En kommune planlegger medarbeidersamtale med samtlige arbeidsledere fra høsten.
- Gjennomgang og kontroll av timelister og tidskonto: Noen kommuner innkaller arbeidsleder i forbindelse med timelistene, kontrollerer og veileder.
- Deltakelse i hjemmetjenestens internopplæring, opplæring i HMS-systemer og deltakelse i kommunenes medarbeiderundersøkelser for assistentene: Ingen kommuner har integrert assistentene hittil.
- Assistentenes ansettelsesforhold må sikres: Assistentenes ansettelsesforhold varierer i dag fra kommune til kommune.
- Ansvar for vikarordninger selv om arbeidsleder har ansvaret for de praktiske sidene med å planlegge behov og skaffe vikarer.
- Klargjøre assistentenes forsikringsforhold i forhold til risikoarbeid: Kommunenes forsikringsselskap dekker kun skader hvis arbeidsgiver har pålagt oppgavene.

Flere kommuner gir uttrykk for at det kan se ut til at både ULOBA og kommunene har problemer med å tilpasse seg nye brukergrupper: kommunene overtar for lett ansvaret og krever for lite av arbeidsleder, mens ULOBA gir kurstilbud til arbeidslederne, men lite individuell oppfølging for å sjekke om arbeidsleder klarer å omsette kunnskapene fra kurs til praksis.

6.7 Rekruttering av assistenter

På en skala fra 1 (ingen problemer) til 6 (store problemer) betegner 8 av 12 kommuner rekrutteringsproblemene som store (skåre 5 og 6). Kommunene med størst antall BPA-brukere anser rekrutteringsproblemene større enn kommuner med færre brukere.

Alle kommunene påpeker at det stramme arbeidsmarkedet den siste tiden har økt rekrutteringsproblemene betraktelig. Det påpekes også at det er lettere å rekruttere til større stillingsbrøker, dag- og ukedag-oppdrag, mens oppdrag helg, helligdag, kveld og natt er svært vanskelig. Kommunene er derfor bekymret for mulighetene for å realisere iverksettingen av BPA i et stramt arbeidsmarked, og viser til at f.eks. Sverige har et betydelig arbeidsledighetsproblem som letter rekrutteringen til denne typen lavtlønnet deltidsarbeid.

Fylkesmannen i Vestfold har i et par klagesaker pålagt kommunen å rekruttere arbeidsleder når brukeren ikke selv kan ta ansvaret, eventuelt ansette arbeidsleder. Kommunene er spørrende til disse avgjørelsene ut fra enda et rekrutteringsansvar. Det er kjent at Overformynderiet har store problemer med å rekruttere ulønnede hjelpeverger som kan fungere som arbeidsleder etter rundskriv I-15/2005.

6.8 Høy utskifting av assistenter

Kommunene har inntrykk av at utskiftingen i assistentgruppen er stor uten at vi har fått innhentet opplysninger for å finne gjennomsnittlig ansettelsestid. Et av problemene kommunene tar opp i intervjuene, er at bruker og assistenter "går lei" av hverandre relativt fort til tross for at brukeren

har hatt avgjørende innflytelse på valget av assistenter. Et annet dilemma som noen kommuner har erfart, er at assistenter slutter pga konflikter /arbeidsmiljøproblemer, men nekter kommunen å ta dette opp med bruker. Kommunene har enkelte eksempler på arbeidsledere som ikke er egnet som personalledere pga trakassering, setter assistentene opp mot hverandre og krav til fleksibilitet i arbeidstid som er i konflikt med arbeidsmiljøloven.

ØF-rapport nr. 04/2001 s 37 viser til flere undersøkelser bl.a. fra Sverige som viser at utskiftingen av assistenter er høy. Assistentundersøkelsen viste en gjennomsnittlig ansettelsestid på 1 år og 7 mnd. Noe av dette kan skyldes at flere brukere hadde hatt ordningen i kort tid. Guldvik viser til Ritva Goughs (1994) analyse av hvorfor utskiftingen er høy: "Mye tyder på at det både kan være vanskelig å tilpasse seg arbeidsvilkårene som personlig assistanse innebærer og at assistentene ser jobben som en midlertidig aktivitet."

ØF-rapporten(s 26, 55 og 60) viser at genuint sosialt engasjement og interesse for helse- og sosialyrker er hovedmotivasjonen for å gå inn i BPA for flertallet av assistentene og 70% oppgir at de trenger lønnet arbeid.

39 % av assistentene opplyser at de trives svært godt i yrket, 44 % godt. ¾ er svært tilfreds eller tilfreds med arbeidstid, stillingsstørrelse og ansettelsestrygghet, selv om de som arbeider i mindre stillingsstørrelser er mindre tilfredse enn de som har større stillingsstørrelser. Assistentene er mindre tilfredse med lønn, opplæring, veiledning og vikarordningene.

24 % av assistentene planlegger å slutte i jobben i et 2 – 3 års perspektiv, 40 % vet ikke, mens 37 % har ingen andre planer enn å bli i jobben.

Guldvik fant at årsaken til at assistentene planlegger å slutte, kan deles i to kategorier: 40 % av dem ønsker annet arbeid, studier eller videreutdanning, mens 60 % skyves ut pga negative forhold i arbeidet som stor arbeidsbelastning, kjedelig arbeid, samarbeidsproblemer med bruker, ensomhet, vanskelige forhold til pårørende, dårlig organisering av arbeidet, utnyttning og dårlig lønn.

Guldvik konkluderer med at "Det er færre assistenter som tenker seg assistanse som yrke over lang tid. Likevel er det en "hard kjerne" av assistenter som ønsker å forbli i yrket. Ikke uventet kjente en overvekt av disse brukerne på forhånd og relativt mange er slektninger av brukeren."

6.9 Arbeidsmiljøutfordringer for assistentene

ØF-rapport nr. 4/2001 s 9 - 13 referer til svensk faglitteratur: Hagemark, Wahlstrøm, Gough og Noren, som beskriver noen av dilemmaene i assistentrollen. Det ideologiske grunnlaget for BPA representerer serviceidealet som grunnideologi hvor brukeren styrer en serviceinnstilt hjelper. "Litt spissformulert kan en si at relasjonen preges av at "kunden har alltid rett" og at kravet ensidig er at assistenten skal tilpasse seg brukerens ønsker og behov.(Noren 2000)"

Boka "Brukerstyrt personlig assistanse", kap 6 "Personlige assistenter – det nye proletariatet innenfor velferdstjenestene" drøfter assistentenes situasjon. Independant Living-ideologien har myndiggjøring av funksjonshemmede som mål. "I et slikt perspektiv skal tjenesteyteren først og fremst være serviceorientert og oppfylle brukerens krav og behov. Assistentene forventes å være fleksible både med tanke på arbeidstid og hvilke oppgaver de skal utføre".

Selv om dette er teori og ideologi, står innholdet i skarp kontrast til Arbeidsmiljølovens krav til medbestemmelse, innflytelse på arbeidssituasjonen og utførelsen av oppgavene, forutsigbarhet i arbeidsplaner mv – normer for et godt arbeidsmiljø. Innarbeidede arbeidstakerrettigheter kan være i konflikt med brukerinteressene. Økt bruk av deltid kan være en av konsekvensene av kravet til økt fleksibilitet.

Det å jobbe i andres hjem og med personlig stell er utfordrende arbeid uansett om man jobber i kommunale hjemmetjenester eller som bp-assistent. Det som særpreger BPA, er at assistenten arbeider hos *en* bruker og alene i brukerens hjem. Assistentene er ikke integrert i et fag- eller arbeidsmiljø. Faren er derfor at det blir en ensom jobb uten støtte fra kollegaer eller veiledning i rollen og grensesetting.

I følge "Fra Lydighet til lederskap" s 87 flg og "Brukerstyrt personlig assistanse" kap 5 og 6 finner Askheim og Guldvik at assistentene opplevde forholdet til bruker som mest positivt ved arbeidet, det er sosialt og følelsesmessig inspirerende og gir opplevelse av fellesskap. Arbeidet oppleves som meningsfylt. Utfordringene for assistentene, er bl.a. nødvendigheten av å sette grenser siden forholdet er svært tett og det blir viktig å skille assistentrollen fra rollen som venn. Videre er det utfordrende å mestre spenningen mellom nærhet og distanse, åpenhet og konfliktløsning.

ØF-rapport 04/2001, kap 8.2 trekker også fram at brukerens ønske om fleksibilitet kan gå på bekostning av assistentenes ønske om forutsigbare arbeidsforhold – 15 % av assistentene opplever dette som problematisk. 25 % av assistentene opplever ensomheten i arbeidet som tung, og 15 % opplever at medbestemmelsen er truet. 20 % av assistentene opplever bruker som passiv når arbeidsoppgavene skal fastlegges, særlig brukere med kognitiv svikt.

Guldvik konkluderer med at undersøkelsen viser at en mindre gruppe assistenter muligens har svært uprofesjonelle arbeidsledere.

7. KOMMUNENES OPPFØLGINGS- OG VEILEDNINGS-ANSVAR

Rundskriv I-20/2000 s 19 slår fast at det er "kommunen som har ansvaret for assistentenes basisopplæring som etiske problemstillinger, taushetsplikt o.l. Dette gjelder uansett organisasjonsform. Brukerne må forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen. Dette vil blant annet inneholde bevisstgjøring om egne behov og muligheter, evne til planlegging av egen hverdag og kunnskap om arbeidslederrollen."

Rundskriv I-15/2005 s 3 slår fast at "kommunene har ansvaret for opplæring av brukere som har BPA og av de som utøver brukerstyring på vegne av brukerne eller bistår brukerne i brukerstyringen. Tilsvarende må personer som utøver eller bistår med brukerstyring forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen på lik linje med brukeren selv." Rundskrivet viser til kurs i regi av RO og ULOBA. Innholdet i disse kursene er etikk, planlegging av arbeidsoppgaver, relasjonelle forhold mellom bruker og assistent, administrative rutiner og veiledning i arbeidslederrollen.

Hovedintensjonen med det statlige stimuleringsstøtten til kommunene, er opplæring av arbeidsledere og assistenter.

De kommunene som bruker ULOBA som arbeidsgiver, får ikke opplyst hva slags oppfølging ULOBA gir arbeidsledere og assistenter. De får heller ikke tilgang til arbeidslederpermen og assistentpermen hvor ULOBA sannsynligvis kan dokumentere arbeidsleders oppgaver og rutineoppbyggingen. Det er kjent at ULOBA gir arbeidslederne en rekke kurstilbud.

Kommunene forøvrig har ansett ROs kurs for arbeidsledere som obligatorisk for brukere som mottar BPA. De har i stor grad oppfølging av den enkelte arbeidsleder ut fra en individuell vurdering. De fleste kommunene opplyser at de forsøker å gi tilbud om tett oppfølging i oppstartfasen.

De fleste kommunene har ikke rutiner for opplæring og veiledning av assistentene. Den høye utskiftingen av assistenter innebærer behov for flere kurs i året. Den enkelte kommune har ikke hatt kapasitet til denne hyppigheten og formen for opplæring. I sentrale rundskriv, beskrives

opplæring og veiledning av assistentene i dagliglivets gjøremål som arbeidsleders ansvar. Kommunene stiller opp når bruker eller assistentene opplyser om problemer. Ingen av kommunene har integrert bp-assistentene i internundervisning i hjemmetjenesten.

En kommune har gode erfaringer med fast møtearena for både arbeidsledere og assistenter 2 g i året. Temaene har vært føring av timelister, regler for oppsparing av timer, arbeidsmiljølovens bestemmelser, ansettelsesprosedyrene, hva er et godt arbeidsmiljø for assistentene, hvordan er jeg en god assistent for min arbeidsleder, konfliktløsning m.v. En kommune har hatt sitt første møte med alle arbeidslederne i juni 2007 og planlegger egen arena for alle assistentene høsten 2007. En kommune har BPA-koordinator som oppsøker alle ved oppstart og et par kommuner har fast rutine med evalueringsmøte 1 – 2 mnd etter oppstart – arbeidsleder og assistenter.

Flere kommuner opplyser at de tar over administrative oppgaver som stillingsbeskrivelse, utlysningstekst, timelister, tidskonto, egenmeldinger, sykemeldinger etc. fordi de ser at brukerne ikke mestrer oppgaven til tross for individuell oppfølging.

Askheim og Guldviks forskning viser at opplæring og veiledning er et svakt punkt, jmf "Brukerstyrt personlig assistanse" (2006) s 75: "Halvparten av arbeidslederne er svært tilfreds eller tilfreds med opplæring og veiledning dersom det oppstår problemer, mens hver tredje bruker er lite tilfreds med opplæring overfor assistentene.....Det er trolig et stort potensial for å forbedre arbeidslederrollen gjennom systematisk opplæring og veiledning."

ØF-rapport 04/2001 viser at hver 3. assistent er lite tilfreds med opplæring og veiledning. Kun 11 % har deltatt på RO-kurs, 8 % har fått kurs i regi av arbeidsgiver, 44 % oppgir at de får opplæring fra bruker og 27 % av annen assistent. Hele 40 % oppgir at de ikke får veiledning/oppfølgning i det hele tatt. En større andel ULOBA-ansatte er i denne kategorien. Rapporten konkluderer med at "Det kan tyde på at verken arbeidsleder eller arbeidsgiver oppfyller plikten til å gi opplæring og veiledning/opplæring."

Kommunene gir uttrykk for at de ønsker et fastere opplegg for opplæring og oppfølging av både arbeidsledere og assistenter, gjerne i regi av 12 k for å forebygge høy turn-over, sikre arbeidsgivers HMS-ansvar, assistentens arbeidsmiljø og kvaliteten på tjenesten.

Kommunene krever mer opplæring fra sentrale myndigheter når det gjelder opplæring og oppfølging av brukere med kognitiv svikt og opplæring av assistenter som skal arbeide med disse brukerne uten at arbeidsleder er til stede.

8. KOMMUNENES ERFARINGER MED ULOBA SOM ARBEIDSGIVER

Kommunene opplever både styrker og svakheter med å benytte ULOBA som arbeidsgiver. Kommunene ønsker gjennom samarbeidet i 12-k å reforhandle kontrakten med ULOBA etter erfaringene som nå er oppsummert. Det er behov for regler på samme nivå som for andre leverandører av kjøpte tjenester og flere andelslag/private firmaer som kan gi en reell konkurranse.

Styrker

- Kommunen slipper arbeidsgiveransvaret: ansettelsesprosedyrene, opplæring/oppfølgning av arbeidsledere og assistenter og plikten til å tilby annen jobb hvis ordningen opphører.
- Økonomisk oppgjør veldig ryddig.
- Arbeidslederne får et omfattende kurstilbud.

Svakheter

- Mangel på innsyn og informasjon om arbeidsgiveroppdragene.

- Kontrakten hjemler ikke garanti for opplæring, tilrettelegging av arbeidsmiljøet og HMS-systemer for assistentene. Kontrakten hjemler ikke garanti for at tilsetting skjer i hht arbeidsmiljølovens kap 13, forbud mot diskriminering.
- Kommunene får kun rapporter om økonomi, ikke tilbakemeldinger fra ULOBA i arbeidsgiverspørsmål vedr assistentene. Kommunene får heller ikke tilgang til Arbeidslederperm og Assistentperm slik at de kan bli kjent med system- og rutineoppbyggingen når arbeidsledere eller assistenter kontakter dem.
- ULOBA har mange roller – bistår brukeren i søknadene, er fullmektig for brukerne samtidig som kommunene kjøper arbeidsgiveransvaret av andelslaget. ULOBA er en interesseorganisasjon for brukerne. Ideologien Independant-living tradisjonen med skepsis til det offentlige hjelpeapparatet og fagprofesjonene kan vanskeliggjøre samarbeidet.

9. KONKLUSJONER

9.1 *Kommunenes utfordringer i BPA--ordningen*

Kommunene påpeker at arbeidsleder- og arbeidsgiverrollen ikke synes avklart mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynets tolkning (se pkt 2.3.4) får stor betydning for kommunenes ansvar for reelt personalansvar for assistentene.

Helse- og omsorgsdepartementets klargjøring av kommunens ansvar for at kvaliteten på tjenestene holder en tilstrekkelig høy standard og for internkontroll med tjenestene (se pkt 2.3.5) reduserer også betydningen av brukerstyringen og arbeidsledelsen.

Kommunenes oppfølgings- og administrasjonskostnader til BPA-ordningen vil øke. Retningslinjene for tilsetting er også motstridende, brukeren skal ha rett til å velge og godkjenne ansettelsen, mens arbeidsgiver får ansvaret for at arbeidsmiljølovens regler følges i tilsettingen.

Kommunene finner statens signaler uklare og motstridende. Kommunene blir satt i en vanskelig situasjon på de viktigste områdene i ordningen. Andre land gir stort sett personlig assistanse som en kontantytelse til brukeren som gjør det mulig for vedkommende å kjøpe tjenestene der han/hun ønsker. Det kan se ut til at departementet forsøker å gi brukerne de samme rettighetene, men organiserer ordningen som en offentlig tjeneste. Det offentlig hjelpeapparatet er imidlertid underlagt en rekke lover, forskrifter og avtaleverk i driften. Ut fra avklaringen av at kommunen / arbeidsgiver har ansvaret for AMLs tilsettingsregler, tilretteleggingen av assistentenes arbeidsmiljø og kvaliteten på tjenester organisert som BPA, etterspør kommunene nå den reelle forskjellen mellom arbeidslederrollen i BPA-ordningen og Kvalitetsforskriftens § 3 som gjelder alle brukere. Kvalitetsforskriften innebærer at kommunene skal gi brukerne de tjenester de har behov for til rett tid, ivareta kontinuitet og sikre brukeren/pårørende *medvirkning* ved utforming av tjenestetilbudet. Den enkelte bruker gis *medbestemmelse* i forbindelse med den daglige utførelse av tjenestene. Brukerne skal sikres å få tilfredsstilt sine grunnleggende behov, bl.a. selvstendighet og styring av eget liv, sosiale behov, tilpasset hjelp, følge en normal livs- og døgnrytme mv.

Kommunene ønsker en grundigere analyse av BPA-ordningen, spesielt for brukere med kognitiv svikt, sett i lys av kommunenes egne erfaringer med arbeidslederrollen, arbeidsmiljøutfordringer for assistentene, faglig/etiske dilemmaer og internasjonal faglitteratur som advarer mot tendensen til at brukerens rett til å velge og bestemme selv overordnes alle andre hensyn. Forskning på BPA for brukere med kognitiv svikt må suppleres med komparative undersøkelser av eksisterende tilbud i bemannede boliger.

Kommunene ønsker en kost-nytte analyse av BPA-organisering opp mot tilbud i tilrettelagte, samlokaliserte boliger for brukere med omfattende bistandsbehov. Videre ønsker kommunene en grundigere analyse av økonomiske og personellmessige konsekvenser av full iverksetting av

Kvalitetsforskriftens § 3 for alle brukere av pleie og omsorgstjenester slik at BPA-ordningen ikke medfører en forskjellsbehandling av brukere med tilnærmet likt bistandsbehov.

Dersom kommunene skal kunne ha ansvaret for at kvaliteten på tjenestene holder en tilstrekkelig høy kvalitet, må assistentene pålegges meldeplikt til faglig ansvarlig i kommunen dersom de oppfatter at det er fare for liv eller helse jfr pkt 0.

Rekruttering av assistenter, hovedsakelig deltidsstillinger under 15 t/uken, er svært vanskelig i et stramt arbeidsmarked, jfr pkt. 0.

Kommunene ber om at 12-k vurderer og reforhandler kontraktene med ULOBA som arbeidsgiver for assistentene. Oppdragskommunene får ikke tilstrekkelig innsyn i kjøpte tjenester jfr kap 8. Kommunene må ha tydelige garantier for at ULOBA som arbeidsgiver for assistentene, ivaretar og rapporterer til oppdragskommunene på følgende områder:

- Tilsettingene skjer etter reglene i Arbeidsmiljølovens kap 13
- Regler for oppsigelse/avskjed etter Arbeidsmiljølovens regler og avtaleverk
- Arbeidsgivers arbeidsmiljøkartlegging i det enkelte oppdrag og tiltak for å tilrettelegge for forsvarlig arbeidsmiljø for assistentene
- HMS-rutiner og avvikssystem
- Oppfølgings- og opplæringsrutiner for assistentene i det enkelte oppdrag

9.2 Styrker og svakheter – kommunenes vurderinger av BPA-ordningen

Styrker

- Godt tilbud til brukere som har behov for og kan ha et aktivt og selvstendig liv utenfor hjemmet i arbeid/skole/studier og delta sosialt jfr. I – 20/2000.
- Godt tilbud til familier med funksjonshemmet mor/far og mindre barn dersom ordinære tjenester ikke klarer å tilby et tilstrekkelig fleksibelt tilbud med få hjelpere. I særlige tilfeller, også til familier med funksjonshemmet barn når ordinære tjenester ikke klarer å tilby tilstrekkelig samordning, fleksibilitet og færrest mulig hjelpere.
- Mer fornøyde brukere. Tidligere mye misnøye med ordinære tjenester pga liten forutsigbarhet og mange personer å forholde seg til.
- Mulighet for større fleksibilitet i hjelpetilbudet..

Svakheter

- I-15/2005: Den vide målgruppen skaper usikkerhet i kriteriene for tildeling, dilemmaer for kommunene i forhold til andre brukere og utvikling av de tradisjonelle tjenestene. Særpreget med brukerstyringen er fjernet.
- Kommunene har ikke fått opplæring i hvordan forholde seg til de mange strukturelle, faglige, juridiske og etiske dilemmaene som oppstår.
- "Rolls Royce-tilbud" i forhold til andre brukergrupper. Kommunene opplever faglige og etiske dilemmaer i en slik forskjellsbehandling.
- Kommunene mener det må være en forutsetning for å få BPA at brukerne er i stand til å vurdere egne behov og organisere nødvendig hjelp. Faren med BPA-organisering i hht internasjonal faglitteratur er at svake gruppers behov for kvalifisert hjelp og tilrettelegging blir oversett.
- Det er store svakheter i gjeldende retningslinjer når det gjelder konkretisering av tilsettingsrutinene i forhold til arbeidsmiljøloven og avtaleverket, arbeidsleder- og arbeidsgiverrollen, hva som kreves for å være personalleder, hensyn til assistentenes arbeidsmiljø og oppbygging av systemer for sikring av kvalitet og de ansattes HMS- forhold. Arbeidstilsynets tolkning av arbeidslederrollen avviker fra rundskrivene som gir retningslinjer for BPA. Arbeidstakernes arbeidsmiljø er ikke sikret slik ordningen fungerer i dag, og kommunene er usikre på sitt faglige ansvar for tjenesten.

- Store rekrutteringsproblemer både for assistenter og vikarer i et stramt arbeidsmarked
- Mange urealistiske forventninger til hva assistentene skal utføre ut fra omtale i massemedia og ULOBAs brosjyrer.

9.3 Forslag til felles verktøy og systemer

Ingen av kommunene har maktet å utarbeide et fullverdig system for BPA-ordningen i forhold til det ansvaret som det nå er klargjort at kommunene har. Kommunene står overfor store utfordringer i organisering og systemutvikling i forhold til oppgavene:

- Analyse av de ordinære tjenestenes muligheter for å iverksette Kvalitetsforskriftens § 3 i de ordinære hjemmetjenestene; brukermedvirkning, samordning, fleksibilitet, kontinuitet og forutsigbarhet.
- Assistentenes tilsettingsforhold må justeres. Mange vil ha krav på fast ansettelse.
- Sikre arbeidstakerrettighetene ved tilsetting, bl.a. Arbeidsmiljølovens kap 13 forbud mot diskriminering selv om bruker bør godkjenne den som skal tilsettes og ved oppsigelse/avskjed.
- Tilrettelegging av arbeidsmiljøet for assistentene. Arbeidsplassvurderinger, risiko-vurderinger, tiltaksplaner, verneombud mv
- Oppbygging av HMS-rutiner og avvikssystem/internkontroll
- Opplærings- og oppfølgingsplan for arbeidsledere og assistenter
- Oppbygging av kvalitetsrutiner, risikoanalyser og avvikssystem/internkontroll
- Utvikling av avtale mellom kommune og arbeidsleder som styrer og beskriver rolleavklaringen mellom arbeidsleder- og arbeidsgiver. Målet med avtalen er gjensidig forventningsavklaring. Eventuelle begrensninger i innholdet i tjenestene og begrensninger i hva assistentene kan utføre ut fra forsikringsforholdene må tas inn.
- Hensiktsmessig verktøy som letter arbeidsleders oppgaver – "arbeidslederperm"
- Hensiktsmessig verktøy som letter assistentenes oppgaver – "assistentperm"
- Fagutvikling for å sikre vurderingen av at brukere får nødvendig kvalifisert hjelp og tilrettelegging, nødvendig opptrening av funksjonelle ferdigheter og sikres mot risikoer de selv kanskje ikke ser konsekvensene av.

På undersøkelsestidspunktet, finnes det noen eksempler på verktøy som tjenestebeskrivelser, arbeidsavtaler, standarder, taushetserklæringer og saksframstillinger. Noe er under utarbeiding som f.eks Sandefjords avtaleutkast og utkast til arbeidsleder- og assistentperm.

Det vil derfor være en betydelig jobb å utarbeide forslag til felles verktøy og systemer som alle kommunene i 12k kan ha som grunnlag. Prosjektgruppen foreslår at 12-k nedsetter arbeidsgrupper som sammen utarbeider følgende systemer, verktøy og maler:

9.3.1 Saksbehandlingsfasen BPA

- Eget søknadsskjema
- Vedlegg til søknadsskjema: Hva er brukerstyrt personlig assistanse? Kommunens tjenestebeskrivelse/serviceerklæring og eventuelt standard.
- Vedlegg til søknadsskjema: Informasjon om arbeidsleders og arbeidsgivers ansvar og oppgaver.
- Skjema for beskrivelse av brukers av eget assistansebehov - hva klarer du selv, hva må du ha hjelp til - funksjoner og tidsangivelser døgnet, uke, år.
- Arbeidsplassvurdering – Veileder i arbeidsmiljø for hjemmetjenestene, vedlegg 7.
- Vurdering av brukers mulighet for ivaretagelse av egne primærbehov og kvalitet på tjenesten.
- Saksframstillingsmal med ledetekster
- Vedtaksmal med ledetekster
- Informasjon om arbeidsgivervalg

- Informasjon om innsynsrett
- Informasjon om klageadgang
- Informasjon om egenbetaling

9.3.2 Samarbeidsavtale mellom kommune og arbeidsleder

- Hva er brukerstyrt personlig assistanse. Tjenestebeskrivelse/serviceerklæring.
- Formålet med samarbeidsavtalen
- Arbeidsgivers og arbeidsleders oppgaver og ansvar.
- Internkontroll - faglig kvalitet på tjenesten og medarbeidernes helse-, miljø- og sikkerhet.
- Verneombud og vernerunder.
- Vedtak og ansvar for innvilgede timerressurser.
- Regler for oppsparing av timer
- Stillingsbeskrivelse, utlysning og ansettelse
- Ansvar for vikarer
- Assistentenes forsikringsforhold
- Hva kan du bruke assistentene til?
- Krav til rapportering
- Opplæring, oppfølging og veiledning for arbeidsleder og assistenter
- Arbeidsavtale
- Arbeidsreglement. Mitt hjem – din arbeidsplass.
- Lønnssystem
- Regler for oppsigelse/avskjed

9.3.3 Arbeidsleders verktøy

- Stillingsbeskrivelse
- Vedtak og timerressurser
- Arbeidsmiljøloven, ferieloven mv.
- Uke/månedspan – rutiner for hva som skal gjennomføres når.
- Arbeidstidsplan/turnus inkl ferier/helligdager
- Utlysning av assistentstillinger
- Godkjenning av stillingsbeskrivelse, avtale om grad av fleksibilitet i arbeidstiden og arbeidsplan av arbeidsgiver.
- Ansettelsesrutiner og ansettelsesutvalg
- Arbeidsreglement.
- Avtale om grad av fleksibilitet i arbeidstid
- Timelister
- Lønn
- Regler for oppsparing av timer - tidskonto
- Skjema for tidskonto
- Personalansvar:
 - Hva er et godt arbeidsmiljø?
 - Mitt hjem - din arbeidsplass
 - Arbeidsmiljølovens rettigheter og plikter for ansatte
 - Medarbeidersamtaler
 - Personalmøter/planleggingsmøter, informasjon
 - Konflikthåndtering
 - Roller og mulige dilemmaer
 - Regler for oppsigelse og avskjed
- Opplæring og veiledning av assistentene i daglige gjøremål.
- Arbeidsplassvurdering

- Verneombud og vernerunder
- Helse-, miljø og sikkerhetsrutiner for de ansatte på bakgrunn av arbeidsplassvurdering
- Krav til hjelpemidler og bruk av hjelpemidler
- Skjema ved yrkesskade
- Kvalitetssystem - prosedyrebeskrivelser praktisk og personlig bistand med avvikshåndtering
- Dokumentasjon av den løpende tjenesteytingen - observasjoner, vurderinger, beslutninger og iverksatte tiltak.
- Månedssrapport – forbruk av timer, avviksmeldinger kvalitet og HMS, avholdte personalmøter, medarbeidersamtaler.

9.3.4 Assistentenes verktøy

- Stillingsbeskrivelse
- Arbeidsavtale
- Uke/månedspan.
- Rutine-/prosedyrebeskrivelser kvalitet og HMS
- Arbeidsplan/turnus
- Ferieplan
- Skjemaer for egenmelding, velferdspermisjon, taushetserklæring, yrkesskade
- Timelister
- Lønnsrutiner
- Verneombud og vernerunder
- HMS-rutiner, avviksskjemaer og avvikshåndtering
- Opplæring og veiledning fra arbeidsleder og arbeidsgiver
- Avtale om grad av fleksibilitet i arbeidstid
- Arbeidsreglement
- Personalmøter
- Medarbeidersamtaler
- Dokumentasjon av den løpende tjenesteytingen - observasjoner, vurderinger, beslutninger og iverksatte tiltak.

9.4 Kommunenes opplærings- og veiledningsoppgaver

Kommunene ønsker gjennom 12-k's pleie- og omsorgsnettverk å utvikle felles av opplærings- og veiledningsopplegg jfr. kap 7.

Det vises også til pkt 2.3.5 avklaring av internkontrollkravet og pkt 2.3.4 Arbeidstilsynets vurdering av arbeidsgivers ansvar.

- Kurs for assistenter 4 g/året i 12 k regi for alle kommunene.
- Hver kommune gir tilbud om 2 samlinger/kurs i året for arbeidslederne. Mindre kommuner / kommuner med få brukere kan slå seg sammen.
- Hver kommune gir tilbud om 2 samlinger i året for oppfølging av assistentene. Mindre kommuner kan slå seg sammen.
- Assistentene inkluderes i relevante temaer i hjemmetjenestenes internundervisning.
- Det innføres prosedyrer for oppfølging av arbeidsledere og assistenter faglig og arbeidsmiljømessig i de enkelte opplegg med 1 oppstartmøte og 1 – 2 evalueringsmøter i året. Arbeidsgruppen utarbeider forslag til prosedyrebeskrivelse til kvalitets- og HMS-systemet.



12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12-k)

10. VEDLEGG

10.1 SPØRRESKJEMA

KOMMUNE:.....

KONTAKTPERSON.....

TELEFON OG MAILADRESSE.....

OPPLYSNINGER OM BPA-MOTTAKERNE

ANTALL MOTTAGERE OG BPA-SAKER

Antall BPA-mottagere pr 01.05. 2007	
Antall BPA-saker i kommunen i 2006	
Antall klager BPA-saker i 2006	

ALDERSFORDELING OG TYPE ARBEIDSLEDELSE – EKSISTERENDE BRUKERE:

Brukerens alder	Bruker er arbeidsleder alene	Bruker er arbeidsleder sammen med pårørende	Bruker er arbeidsleder sammen med ansatt assistent	Pårørende, hjelpeverge, andre er arbeidsleder	Sum brukere
Under 18 år					
18 - 30 år					
30 - 50 år					
50 - 65 år					
65 - 80 år					
Over 80 år					
Sum brukere					

KOMMENTARER:

INNVILGEDE BPA-ORDNINGER- OMFANG PR UKE:

Timer pr uke	Antall brukere
Under 16 t/uke	
16 - 37,5 t/uke	
37,5 - 57 t/uke	
57 - 86 t/uke	
86 - 112 t/uke	
112 - 168 t/uke	
Mer enn 168 t/uke	
Sum antall brukere	0

KOMMENTARER:

GJENNOMSNIITTLIG TIMELØNNSSATS BPA-ASSISTENTER EKS SOSIALE UTGIFTER I DIN KOMMUNE PR 01.05.2007 :

	Sett kryss
Kr 120, - pr time	
Kr 125,- pr time	
Kr 130,- pr time	
Kr 135,- pr time	
Annet – spesifiser	

KOMMENTARER:

TJENESTER I TILLEGG TIL BPA-TJENESTEN – ANTALL EKSISTERENDE BRUKERE:

Forskning viser at mange BPA-brukere har en rekke tradisjonelle tjenester i tillegg til BPA. Det kan være hensiktsmessig å bruke en fra hjemmetjenesten til kortere oppdrag som bistand toalett eller kveldsstell siden BP-assistentene har minimum 2 timers økter. Det kan i tillegg være nødvendig med fagkompetanse fra hjemmesykepleien etc.

Type tjenester i tillegg til BPA	Antall brukere
Praktisk og personlig bistand og opplæring. Stjl § 4-2 a	
Hjemmesykepleie *	
Støttekontakt	
Natt-tjeneste	
Avlastning	
Omsorgslønn	
Boveiledning	
Dagtilbud	
Annet - beskriv under	
Sum antall brukere	

*Kommunehelsetjeneste. Det forutsettes krav til fagkompetanse

KOMMENTARER:

GRAD AV BRUKERSTYRING I ANSETTELSEN

Tilsettingsmyndighet	Antall brukere
Bruker avgjør ansettelsen alene, event sammen med pårørende/ansatt ass.	
Bruker deltar i ansettelsen sammen med kommunens adm representant	

Bruker deltar i ansettelsen sammen med kommunens adm rep og tillitsvalgt	
Kommunalt ansettelsesutvalg, brukeren godkjenner ansatt assistent	
Annet - beskriv under	
Sum antall brukere	

KOMMENTARER

EKSISTERENDE BPA-OPPLEGG UT FRA PRIMÆR FUNKSJONSHEMNING.

En bruker kan ha flere enn en funksjonshemning.

Primær funksjonshemning	Antall brukere
Bevegelseshemmet	
Sansehemmet (syn, hørsel)	
Påført hjerneskade (språkvansker, hukommelsesvansker, orienteringsvansker)	
Psykisk utviklingshemmet	
Utviklingsforstyrrelser (eks autisme, Asberger, ADHD)	
Psykisk lidelse	
Nevrologiske, progredierende sykdommer (eks MS, Parkinson, Duchenne mv)	
Andre, beskriv under	
Sum antall brukere	0

KOMMENTARER:

OPPLYSNINGER OM ASSISTENTENES ARBEIDS-FORHOLD

ARBEIDSTID OG TILSETTINGSFORHOLD

Arbeidstid assistenter	Kommunen arbgiver. Ass fast ansatt i kommunen	Kommunen arbgiver. Ass midlertidig ansatt under 6 mnd	Kommunen arbgiver. Ass midlertidig ansatt over 6 mnd	Ansatt i ULoba	Bruker er arbgiver og arbeidsleder	Annet - beskriv under	Sum antall assistenter
Under 14 t/uke							
14 - 29 t/uke							
29 - 37,5 t/uke							
Mer enn 37,5 t/uken							
Sum antall assistenter							

KOMMENTARER

GIR KOMMUNEN TILBUD OM OMPLASSERING DERSOM BPA-OPPLEGGET HOS EN BRUKER OPPHØRER?

	Ja	Nei
Kommunen arbeidsgiver. Ass fast ansatt i kommunen		
Kommunen arbeidsgiver. Ass midlertidig ansatt under 6 mnd		
Kommunen arbeidsgiver. Ass midlertidig ansatt over 6 mnd		
Annet – beskriv under		

KOMMENTARER:

ARBEIDSLEDERNES PERSONALANSVAR – ANTALL ASSISTENTER

Antall assistenter hos den enkelte bruker	Antall brukere
1 assistent	
2 assistenter	
3 assistenter	
4 assistenter	
5 assistenter	
6 assistenter	
Mer enn 6 assistenter	
Sum antall brukere	

KOMMENTARER:

ASSISTENTENES PRIMÆRE TILKNYTNING TIL BRUKER.

Relasjon til bruker	Antall assistenter
Slektning av bruker	
Venn/bekjent av bruker	
Intern utlysning i kommunen	
Ekstern utlysning	
Annet - beskriv under	
Vet ikke	
Sum antall assistenter	

KOMMENTARER

HVORDAN VIL DU KARAKTERISERE REKRUTTERINGEN AV BP-ASSISTENTER I DIN KOMMUNE PÅ EN SKALA FRA 1 – 6 ?.

1	2	3	4	5	6
Ingen problemer				Store problemer	

KOMMENTARER:

KOMMUNENES OPPFØLGINGS- OG VEILEDNINGSANSVAR

OPPFØLGING/VEILEDNING AV BP-ASSISTENTENE - ANSVAR OG OMFANG

Omfang	Hver 14. dag	1 g/mnd	2.g/året	Mer enn 2 g/året	Når problemer oppstår	Annet - beskriv under
ULOba						
Arbeidsleder alene						
Andre assistenter						
Ansvarlig i kommunen						
Fast møtearena for alle bp-assistenter i kommunen						
Fast møtearena for alle bp-assistenter og arbeidsledere						

KOMMENTARER:

OPPFØLGING/VEILEDNING AV ARBEIDSLEDER – ANSVAR OG OMFANG:

Omfang	Hver 14. dag	1 g/mnd	2.g/året	Mer enn 2 g/året	Når problemer oppstår	Annet - beskriv under
ULOba						
Andre arbeidsledere (hjelp-til selvhjelpsgrupper)						
Ansvarlig i kommunen						
Fast møtearena for alle arbeidsledere i kommunen						
Fast møtearena for alle bp-assistenter og arbeidsledere						

KOMMENTARER:

VERKTØY OG MALER

ULOba har sin hjelpeperm for alle arbeidsledere. RO anbefaler at kommunen som arbeidsgiver og arbeidsleder inngår skriftlig avtale for gjensidig forventningsavklaring. Tabellen under kan gi oss eksempler på deler av en slik avtale/internkontrollsystem.

SKRIFTLIGE AVTALER / INTERNKONTROLL BPA.

	Ja	Nei
Skjema for tidskonto		
Skjema for arbeidstidsordning		
Krav til gjennomføring av medarbeidersamtaler		
Krav til gjennomføring av personalmøter		

Krav til årlig vernerunde - arbeidsmiljøet		
Avviksskjema HMS		
Krav om skriftlig stillingsbeskrivelse		
Krav om skriftlig arbeidsplan for assistentene		
Stiller kommunen krav om å få godkjenne stillingsbeskrivelse og arbeidsplan som arbeidsgiver?		
Stiller kommunen krav om rapporter vedr sykefravær, gjennomførte medarbeidersamtaler, personalmøter mv		
Avtale om hvem som skaffer vikarer		
Krav om skriftlige prosedyrebeskrivelser stell, sårbehandling, medikamenthåndtering mv		
Avviksskjemaer kvalitet på tjenesten		
Krav til dokumentasjon av tjenesten - hjemmejournal		
Andre HMS-/kvalitetsverktøy eller avtaler - beskriv under		
Omfattes bp-assistentene av kommunens medarbeiderundersøkelser?		

KOMMENTARER:

MALER/STANDARDE I DIN KOMMUNE

	Ja	Nei
Saksframstillingsmal BPA i fagsystemet?		
Vedtaksmaal BPA i fagsystemet?		
Skriftlig tjenestebeskrivelse BPA?		
Skriftlige regler for oppsparing av timer?		
Skriftlige regler for innhold i tjenesten - hovedrent, vedlikehold av hus, utearbeid etc?		
Skriftlige retningslinjer/tidsestimater praktisk og personlig bistand, aktiviteter utenfor huset mv?		
Andre maler/standarder – beskriv under		

KOMMENTARER:

VURDERING AV FORDELENE MED Å ORGANISERE SOM BPA JFR I-20/2000.

	Helt enig	Noe enig	Ikke enig
Brukerstyring fører til bedre ressursutnyttelse			
Brukerstyring gir bedre kvalitetssikring			
Brukerstyring gir brukeren bedre fleksibilitet			
BPA gir ikke økte kostnader for kommunen			

KOMMENTARER:

10.2 INTERVJUMAL BPA KOMMUNENE

1. SAKSBEHANDLINGSVERKTØY, MALER ETC

- Kopi av kommunens verktøy og system for kvalitet og HMS
- Kommunens vurderinger av styrker/svakheter – ønsker

2. KRITERIER FOR MÅLGRUPPE, OMFANG OG INNHOLD I TJENESTEN

- 2.1. Kriterier for målgruppe – hva vektlegger kommunen når BPA innvilges?
- 2.2. Omfanget av innvilget bpa-ordning – hvilke retningslinjer bruker kommunen i sin vurdering.
- 2.3. Innholdet i tjenesten – hvilke retningslinjer bruker kommunen i sin vurdering?

3. KOMMUNENS FAGLIGE ANSVAR FOR TJENESTEN

- 3.1. Kommunens system for faglig oppfølging av bruker
 - Hvilken form for oppfølging av brukeren har kommunen i vedtaksperioden?
 - Har kommunen systemer for prosedyrebeskrivelser eller dokumentasjon i BPA-ordninger?
- 3.2. Har kommunen opplevd faglige dilemmaer med brukerstyrt personlig assistanse?
- 3.3. Fungerende arbeidsledere/assistansegarantist
 - Har kommunen utarbeidet fullmakt fra brukeren til fungerende arbeidsleder i forhold til egen selvbestemmelsesrett jfr I-15/2005
- 3.4. Tvang – kap 4a.
 - Har kommunen erfaring med gjennomføring av tvangstiltak i BPA-ordninger?

4.A DELT ARBEIDSGIVER- OG ARBEIDSLEDERROLLE

- Forventninger til arbeidslederrollen
 - Har kommunen satt ned skriftlige forventninger til arbeidslederrollen?
 - Hvis ikke: Hvordan definerer kommunen arbeidslederrollen?
- Definisjon av arbeidsgiveransvaret
 - Har kommunen satt ned skriftlig beskrivelse av sitt arbeidsgiveransvar?
 - Hvis ikke: Hvordan definerer kommunen sitt arbeidsgiveransvar og oppgaver overfor assistentene?
- Kommunens erfaring med de ulike arbeidsledermodeller.
- HMS-forhold i brukerens hjem
 - Foretar kommunen en arbeidsplassvurdering av brukerens hjem i vurderingsfasen ?
 - Setter kommunen opp skriftlige krav til endringer i brukerens hjem ut fra en HMS- risikoanalyse i vurderingsfasen/vedtaket?
 - Har kommunen HMS-skjemaer/avvikssystem i brukerens hjem?

- Hvordan får assistentene informasjon om hvordan de skal forholde seg hvis det oppstår problemer i jobben?
- Ansettelse av assistenter
 - Krever kommunen skriftlig stillingsbeskrivelse for assistentene før utlysing?
 - Ansettelse av familie eller nære venner av bruker – hvilke regler har kommunen?
 - Hvordan foregår ansettelsen av assistentene – (spørreskjemaet) Kommunens erfaringer
 - Hvem har ansvaret for å skaffe vikarer?
 - Går ordinære hjemmetjenester inn som vikarer?
- Arbeidsleders personalansvar
 - Skriftlig turnus- og arbeidsplan? – Se spørreskjema. Erfaringer
 - Medarbeidersamtaler, personalmøter etc – spørreskjemaet Kommunens erfaringer
 - Assistentenes arbeidsmiljø – kommunens erfaringer
 - Har kommunen regler for oppsparing av timer? Hvordan planlegges dette sammen med assistentene?
- Krever kommunen at arbeidsleder utarbeider rapporter til kommunen – hva er i tilfellet innholdet i rapportene?

4 B ULOBA KOMMUNER

- Foretar kommunen arbeidsplassvurdering i brukerens hjem i undersøkelsesfasen?
- Setter kommunen opp krav til endringer i fysisk arbeidsmiljø, bruk av hjelpemidler etc?
- Har ULOBA HMS internkontrollsystem?
- Kommunens vurdering av ULOBAs bistand og veiledning til arbeidslederne
- Kommunens vurdering av ULOBAs hjelpepermer og kurs/opplæring
- Hva skjer hvis arbeidslederen ikke klarer å finne vikar?
- Mottar kommunen noen rapporter fra ULOBA som arbeidsgiver for assistentene ut over timeregnskap? Sykefravær, IA-arbeid, gjennomførte medarbeidersamtaler, personalmøter, personalkonflikter, avvik HMS etc.
- Styrker og svakheter i kjøpt ULOBA-tjeneste.

5. KOMMUNENS OPPLÆRING OG OPPFØLGING AV ARBEIDSLEDERE OG ASSISTENTER

- Hvem i kommunen har ansvaret for opplæring/oppfølging av ny arbeidsleder?
- Hva slags form og omfang har denne opplæringen/oppfølgingen?
- Innhold i opplæringen - stikkord
- Hvem har ansvaret for opplæring/oppfølging av ny assistent
- Hva slags form og omfang har denne opplæringen/oppfølgingen?
- Innhold - stikkord
- Ideer/tanker om hvordan opplæring og oppfølging bør gjennomføres

6. KOMMUNENS VURDERING AV STYRKER OG SVAKHETER VED BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE



12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12-k)

UTKAST TIL HØRING FRA 12-K KOMMUNENE

12-k har ikke myndighet til å uttale seg på vegne av kommunene. Utkastet er derfor ment som en argumentliste som kommunene kan anvende eller forkaste.

HØRINGSNOTAT OM STERKERE RETTIGHETSFESTING AV BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

KOMMUNALT SELVSTYRE

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 av søknaden jfr Sotjl §§ 4-3, 4-2 og 8-4. I denne vurderingen kan kommunene også vektlegge økonomiske og personellmessige ressurser så lenge tjenestetilbudet er å anse som faglig forsvarlig og hensiktsmessig.

Departementet (høringsnotatet s 2 og 14) 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. Dette innebærer at kommunene mister retten til å organisere tjenestetilbudet i pleie- og omsorgssektoren og ha avgjørende innvirkning på hvilke tjenester som skal tilbys.

Signalene oppfattes som motstridende og forslaget reduserer organisasjonsfriheten i kommunene. Kommunene understreker at alle søknader om pleie- og omsorgstjenester må underkastes en individuell vurdering for å finne fram til et kvalitativt godt og hensiktsmessige tjenestetilbud for den enkelte. Kostnadsforskjeller i tiltakene og muligheter for organisering og rekruttering av personell må tas med i vurderingen av hensiktsmessighet.

Departementet grunngir sine anbefalinger ut fra et overordnet ønske om å bidra til en utvikling av tjenestene. Kommunene mener at departementet har andre virkemidler hvis stimulering til tjenesteutvikling er motivet. Kvalitetsforskriftens § 3 sikrer brukermedvirkning, medbestemmelse, fleksibilitet og individuell tilrettelegging for alle brukere. Helsetilsynet og fylkesmennene har tilsynsplikt med kommunene og kan overprøve kommunene i individuelle klagesaker.

Kommunene er klar over at hjemmebaserte tjenester ikke fullt ut klarer å ivareta individuell tilrettelegging slik situasjonen er i dag. Årsaken er først og fremst et ressursproblem, kommunenes totale økonomiske situasjon og mulighetene for rekruttering i et presset arbeidsmarked, men også mulighetene for mer hensiktsmessig organisering av tjenestene. Arbeidstakerrettighetene kan komme i konflikt med brukernes krav til fleksibilitet og forutsigbarhet i når tjenestene skal ytes, hvem som skal utføre dem og medvirkning i hva som skal gjøres.

Departementet bør ta initiativ til forsøk med organisering av hjemmetjenester basert på kartlegging av brukernes ønsker når det gjelder tidspunkter for hjelp. Utfordringene i de ordinære tjenestene er å se mulighetene for alternativ organisering innenfor gjeldende arbeidstakerrettigheter og avtaleverk med arbeidstakerorganisasjonene.

Departementet grunngir videre sitt forslag om rettighetsfesting på ønsket om likere praksis i kommunene. Rettighetsfestingen i Sverige har imidlertid ikke fått dette resultatet.

RETTE TIL Å VELGE ARBEIDSGIVER

Retten til å velge arbeidsgiver vil etter kommunenes vurdering medføre stor grad av privatisering av omsorgstjenestene. Det vises til Sverige som nå har 450 private firmaer/andelslag som organiserer personlig assistanse. Målgruppen som foreslås i Høringsnotatet, er mer omfattende enn i Sverige. I Norge har vi hittil kun et nonprofit andelslag, ULOBA. 12-kommunesamarbeidet i Vestfold¹³ (12k) har gjennomført en undersøkelse om BPA¹⁴ som bl a viser at kommunene ønsker kontrakten med ULOBA reforhandlet. Dette fordi oppdragskommunene ikke får tilstrekkelig innsyn og informasjon om arbeidsgiveroppdragene, og at nåværende kontrakter ikke gir tilstrekkelig garanti for at ULOBA ivaretar arbeidsgiveransvaret for assistentene slik kommunene ønsker, jf bl.a. Arbeidsmiljølovens kap 13 ved tilsetning av assistenter, tilrettelegging av assistentenes arbeidsmiljø og HMS-rutiner. Kommunene ønsker ikke en privat monopolsituasjon i pleie- og omsorgstjenestene. Det må i tilfelle stimuleres til konkurranse mellom flere leverandører.

Kommunenes ansvar for kvaliteten på tjenesten og internkontrollen, betinger tillit og samarbeid mellom kommune og arbeidsgiver. Askheim og Guldviks forskning og A prosjektet i 12k (delrapport 2 , pkt 3.5) viser at BPA-brukerne i stor grad får andre tjenester som hjemmesykepleie, natt-tjeneste, avlastning, omsorgslønn, dagtilbud mv. Høringsnotatet har ikke drøftet samordningsproblemer 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.

Privatisering av omsorgstjenestene har hittil vært et omstridt politisk tema og bør derfor besluttes av den enkelte kommunes politiske flertall. Retten til å beslutte arbeidsgiver bør derfor fremdeles ligge i kommunene

MÅLGRUPPE BPA

Høringsnotatet foreslår å lovfeste retten til BPA for brukere med omfattende tjenestebehov, anslagsvis 20 t/uken. Det er ingen avgrensinger mht diagnoser, funksjonshemninger eller alder. Det tas ingen forbehold om at brukeren må kunne ivareta brukerstyringen og arbeidsledelsen selv. Pårørende eller andre med fullmakt fra brukeren og hjelpeverge kan ivareta brukerstyringen og arbeidsledelsen på vegne av brukeren.

Retten til å få tjenester organisert som BPA begrenses heller ikke gjennom vilkår om at brukerne har behov for og mulighet til et aktivt og selvstendig liv i og utenfor boligen og at organisering som BPA anses mest hensiktsmessig jfr Ot.prp. nr 8, 1999 – 2000 og I-20/2000. Hovedmålet med BPA-ordningen har hittil vært å sikre funksjonshemmede deltakelse i samfunnet gjennom arbeid, skole, studier, organisasjonsarbeid og sosiale/kulturelle aktiviteter.

Departementets forslag oppfattes derfor som en helt åpen ordning som vil omfatte alle brukere uansett alder, funksjonsnivå eller individuelt hjelpebehov men med et bistandsbehov ut over 20 t/uken.

Departementet grunngir sine forslag med de positive erfaringene som er gjort med BPA, og at kommunene er tilfredse med ordningen. Det finnes kun en undersøkelse med kommunenes tilfredshet med ordningen. Denne er fra 1998 (ØF-rapport nr. 11/1998). Dette er data fra forsøksperioden hvor de involverte kommunene hadde liten erfaring med ordningen og før I-15/2005 der særpreget med brukerstyringen ble fjernet og brukere med kognitiv svikt inkludert som målgruppe.

¹³ www.12k.no

¹⁴ <http://www.12k.no/BPA2.htm>

12-k har i sitt BPA-prosjekt påpekt en rekke svakheter i ordningen. Det vises til vedlegg 1, Delrapport 2, kap 8. Kommunene har erfart flere faglig/etiske dilemmaer når BPA-brukere ikke makter å ivareta sine primærbehov jfr rapportens pkt 5.1. Kommunene påpeker uklar ledelse og uløste dilemmaer for assistentene når arbeidsleder ikke er til stede. Mangelen på dokumentasjon av tjenestene anses kritisk. Videre påpeker kommunene at assistentene må ha meldeplikt til faglig ansvarlig i kommunene dersom det oppstår fare for liv eller helse dersom kommunen skal kunne ivareta sitt faglige ansvar for kvaliteten på tjenesten. Kommunene mener at myndige brukere med kognitiv svikt i de fleste tilfellene vil ha et kvalitativt bedre tilbud i tilrettelagte boliger med fagkompetent leder og ansatte med vernepleierkompetanse/omfattende opplæring. Kommunene støtter formuleringene i I-20/2000: "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". Kommunene anser det faglig uforsvarlig å sette inn tvangstiltak etter Sotjl. kap 4A i en BPA-ordning uten faglig ledelse.

Høringsnotatet drøfter heller ikke internasjonal faglitteratur som nå advarer mot "tendensen til at brukerens rett til å velge og bestemme sjøl overordnes alle andre hensyn. Særlig er kritikerne opptatt av at konsekvensen for svake grupper kan bli at deres behov for spesiell hjelp og tilrettelegging blir usynliggjort og ignorert. Jfr "Brukerstyrt personlig assistanse" 2006¹⁵ "Konsekvensen kan bli at disse brukerne får et dårligere hjelpetilbud, mister funksjonelle ferdigheter eller passiviseres i brukerstyrings og valgfrihetens navn". På s 32 i samme bok refereres britisk forskning: "De britiske kritikerne poengterer også at den retten funksjonshemmede har til å utøve valg og kontroll over sitt eget liv, må veies opp mot rettighetene de har til å bli sikret mot risikoer de kanskje ikke ser konsekvensene av, og mot misbruk". (Pijl 2000, Glasby og Littlechild 2002).

Kommunene anser disse temaene som svært alvorlige og utfordrende ut fra egne erfaringer og mener derfor at det er behov for en grundigere utredning før målgruppen utvides. Disse spørsmålene er langt mer omfattende enn å konstruere løsninger på administrativ arbeidsledelse slik departementet har gjort i I -15/2005 og Høringsnotatet. De faglige dilemmaene er ikke drøftet i gjeldende retningslinjer eller Høringsnotatet.

Forskningen bak utvidelsen av målgruppen i I -15/2005 er svært begrenset.

- ULOBA prosjektet omfattet 10 familier.
- Forskningsrapport nr 87/2001 fra Høgskolen i Lillehammer: "Når styringsevnen er begrenset" er basert på et spørreskjema som er besvart av 16 personer (alle brukerne har hatt hjelp til utfylling) og en intervju- og observasjonsstudie av 4 personer (s 19 og 20 i rapport 87/2001).

Det er en svakhet ved forskningen at det ikke er gjort komparative studier av tilbudet i andre tjenestetyper til brukere med kognitiv svikt som bemannede boliger for psykisk utviklingshemmede. Kommunene mener at tilbudet i tilrettelagte og samlokaliserte boliger for normalt 4 voksne psykisk utviklingshemmede/personer med utviklingsforstyrrelser gir et individuelt tilrettelagt tilbud med vektlegging av individuell utvikling og mestring. Samtidig har kommunene mulighetene for å vurdere effektive og kvalitetssikrede driftsformer i denne tjenesteformen.

Kommunene er ikke enig i at omfattende bistandsbehov i seg selv gjør det mer hensiktsmessig med organisering som BPA. Det er da som regel behov for hyppig og kortvarig bistand flere ganger i døgnet (tilsyn, bistand til måltider og toalettbesøk i tillegg til morgen- og kveldsstell). Husarbeid og aktiviteter utenfor hjemmet kan kombineres med

¹⁵ Jan Andersen, Ole Petter Askheim, Ingvild Sigstad Begg, Ingrid Guldvik: "Brukerstyrt personlig assistanse. Kunnskap og praksis", Gyldendal 2006 s 30.

disse oppgavene 2-3 ganger i uken, men assistenter har en minimumsarbeidstid på 2 timer. BPA organisering innebærer at timetallet utvides langt ut over det faglig forsvarlige nivået.

Kommunene mener at departementet overdriver betydningen av personlig kjemi ved utførelsen av personlig stell. Fagutdanningene og intern opplæring i kommunene fokuserer på profesjonalisering og oppbygging av tillit og respekt i disse situasjonene. Gjennom kvalitetssystemene fanges avvikene opp i dagens system. Brukerne har også klagemuligheter på utførelse og hjelpepersonell. Etter kommunenes erfaringer gir ikke brukermedvirkningen ved tilsetting av ufaglærte assistenter uten tidligere erfaring noen garanti for brukertilfredshet over tid.

NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet pkt 12.6.2.2 s 238 anbefaler ikke rettighetsfesting av BPA, men at personlig assistanse blir en obligatorisk kommunal tjeneste. Dette innebærer at brukere med kognitiv svikt blir inkludert i målgruppen, men kommunene opprettholder

- myndigheten til individuell vurdering av søknadene
- individuell vurdering av hensiktsmessig organisering vurdert mot andre tjenestetyper
- beslutte tjenestetype etter at brukeren har fått medvirke
- beslutte organisering av kommunalt tjenestetilbud

Kommunene støtter konklusjonene i NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet.

ANTALLET BPA-BRUKERE ETTER RETTIGHETSFESTING

Antallet BPA brukere i Vestfold er 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 en-til-en bemanning i alle situasjoner og individuell tilrettelegging, vil etter kommunenes vurdering øke betydelig. Kommunene aksepterer ikke departementets påstand (s 15) "Det er grunn til å tro at antallet eldre ikke er så stort. En grunn kan være at det er en begrensning pga forutsetningen om at de skal være arbeidsledere". Dette kravet er imidlertid tatt bort for andre brukergrupper i I-15/2005 og høringsnotatet. Kommunene regner ikke med at departementet vil fremme særregler for eldre.

Kommunene har ingen grunn til å tro at eldres pårørende eller pårørende til brukere med alvorlig psykiatrisk lidelse vil være mer skeptiske til å påta seg arbeidslederansvaret enn pårørende til psykisk utviklingshemmede. Høringsnotatet begrenser i tillegg arbeidslederansvaret og oppgavene gjennom å gi kommunen ansvaret for kvaliteten på tjenestene og internkontrollen og Arbeidstilsynet begrenser arbeidslederansvaret for assistentene gjennom å gi arbeidsgiver ansvaret for tilrettelegging av assistentenes arbeidsmiljø og HMS-tiltak.

Kommunens mener at høringsnotatet vil gi følgende nye brukergrupper:

- Eldre med alvorlig somatisk sykdom, også de som i dag får sykehjemsplass
- Eldre med demens, også de som i dag får sykehjemsplass
- Myndige brukere med kognitiv svikt som 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 bl.a. miljøterapeutiske tiltak i opplæringssituasjoner eller tilrettelagte, samlokaliserte boliger med bemanning
- Individualisering av avlastningstilbud til barn/unge som i dag gis i avlastningsboliger
- Andre funksjonshemmede som trafikkskadde og med nevrologiske, progredierende lidelser som i dag får et tilbud i tilrettelagte og samlokaliserte boliger med bemanning

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.

Kommunene viser til NOU 2005:8, Likeverd og tilgjengelighet s 239 som ut fra et anslag på 15 – 20 % økning av brukergruppen hvis personlig assistanse blir en obligatorisk kommunal tjeneste, beregner en ny utgift på mellom 31 og 47 millioner pr år. BPA i eldreomsorgen omfattes ikke i dette tallmaterialet, sannsynligvis heller ikke brukere med alvorlig psykiatrisk lidelse.

Ut fra Høringsnotatets åpne rettighetsfesting, anser kommunene at anslaget på 15 – 20 % økning i brukergruppen med kognitiv svikt for lavt og viser til utviklingen av kostnadene i Sverige som viser 162 % økning fra 1994 – 2005 og forventning om 354 % økning fra 1994 – 2010. I denne gruppen er også psykiatiske pasienter tatt med. I Vestfoldtallene er det også få brukere med kognitiv svikt, svært få eldre og psykiatiske pasienter.

X kommune finner det derfor rimelig å anslå minimum en tidobling i antallet BPA-brukere ut fra forslaget om rettighetsfesting. Det er derfor nødvendig med en langt mer utfyllende utredning om konsekvensene for brukergruppene, eksisterende kommunal tjenestekjede som omsorgsboliger /andre tilrettelagte og samlokaliserte boliger med bemanning, sykehjem og kommunenes økonomi.

Den svenske regjeringen har besluttet at hele LSS-ordningen skal vurderes innen 31.03.2008. Vi foreslår at spørsmålet om rettighetsfesting av BPA og utvidelsen av målgruppen utsettes til denne omfattende kartleggingen av personlig assistanse i Sverige er ferdigstilt.

BPA er en svært personal- og kostnadsintensiv organisasjonsform som innebærer en til en bemanning i alle situasjoner uten mulighet for sambruk av ressurser og effektivisering av driften. Assistentene har en minimum arbeidstid på to timer slik at behovet for personalressurser øker i forhold til kommunenes tidsestimering av ordinært personlig stell og husarbeid. Ingrid Guldvik fant også at BPA-brukerne i gjennomsnitt fikk 20 timer mer i uken enn ved ordinære tjenester. Årsaken til økningen var helsemessige årsaker (22%), endret livssituasjon (16%) og grundigere kartlegging og annerledes vurdering enn før (28%).

BPA-prosjektet i 12-k fant at 1 døgkontinuerlig tilbud organisert som BPA, tilsvarte kostnadene til 4 sykehjemsplasser i KOSTRA-gruppe 13, 1 tilbud på 37,5 t/uken tilsvarende 1 sykehjemsplass. Tilleggstjenester som hjemmesykepleie, natt-tjeneste, omsorgslønn, avlastning m.v. er ikke beregnet inn i disse tallene.

Kommunene etterlyser derfor en kost-nytte analyse hvor tilrettelagte, samlokaliserte boliger med felles bemanning vurderes opp mot BPA for brukere med store bistandsbehov. Kommunen anser ikke at dette innebærer institusjonalisering for brukerne. KOSTRA gir dessverre ikke gjennomsnittspriser pr enhet i disse tilbudene. Optimale individuelle løsninger må vurderes opp mot samfunnsøkonomiske konsekvenser for andre tjenestetilbud.

ARBEIDSLEDERROLLEN OG ARBEIDSGIVERANSVARET

Kommunene har erfart at arbeidslederbegrepet ikke er tilstrekkelig utredet i I-20/2000 eller I-15/2005. Delt arbeidsleder- og arbeidsgiveransvar er noe helt nytt i offentlig forvaltning og burde vært utredet bedre før kommunene fikk iverksettingsansvar. Høringsnotatet viser kun

til brukernes rettigheter som arbeidsleder, ikke de konkrete pliktene som arbeidsleder må påta seg. Ut fra kommunenes erfaring, anses det alvorlig at de prinsipielle sidene ved brukeren som personalleder og sikring av de ansattes arbeidsmiljø ikke er utredet. I brev av 11.06.-07 til 12-k¹⁶, påpeker Arbeidstilsynet for Buskerud og Vestfold at det er arbeidsgivers ansvar å tilrettelegge et forsvarlig arbeidsmiljø for assistentene og utvikling av HMS-rutiner. Beslutningen grunngis med at arbeidsleder BPA ikke kan anses som arbeidsleder i Arbeidsmiljølovens forstand med mindre det foreligger et ansettelsesforhold til kommunen. Kommunene påpeker at det er manglende samordning og oppfatning av regelverket mellom departementet og Arbeidstilsynet. Kommunene har også ansvaret for at kvaliteten på tjenestene holder en tilstrekkelig høy standard og internkontroll.

Høringsnotatet gir brukerne fremdeles rett til å velge sine assistenter, i det minste godkjenne ansettelsene, samtidig som arbeidsgiver forpliktes til å ivareta Arbeidsmiljølovens krav ved tilsetting, bl.a. kap 13, vern mot diskriminering. Kommunene oppfatter signalene som selvmotsigende og vil sette arbeidsgiver i en paradoksal situasjon. Departementets utsagn på s 20 "Dersom arbeidsforholdet mellom bruker og assistent ikke fungerer på en tilfredsstillende måte, er det viktig at det kan bringes til opphør på en enkelt og ryddig måte" skaper ytterligere usikkerhet i kommunene. Disse forslagene kan svekke arbeidstakerrettighetene mht oppsigelse/avskjed eller pålegge kommunene/arbeidsgiver å tilby omplassering når "kunden" ikke er tilfreds. Kommunen påpeker at mulighetene for omplassering vil bli ytterligere begrenset dersom rettighetsfestingen av BPA fører til sterk nedbygging av den kommunale tjenestekjeden for øvrig.

Kommunene vil i tillegg få et omfattende ansvar for opplæring og oppfølging av arbeidslederne og assistentene. Forskning¹⁷ viser at arbeidsmiljøutfordringene i BPA-ordningene er omfattende. Når brukergrupper med alvorlig kognitiv svikt, demens og psykiatrisk lidelse inkluderes i målgruppen, vil kommunene/arbeidsgiver måtte intensivere oppfølgingen av arbeidsmiljøet og veiledning, støtte til assistentene ut fra Arbeidsmiljølovens og HMS-forskriftens regler.

Ut fra avklaringen av arbeidsgivers og kommunenes plikter og ansvar, er betydningen av brukerstyringen og arbeidslederrollen i BPA begrenset sterkt. Ordningen må bli "byråkratisert" i form av arbeidsplassvurderinger, tiltaksplaner for arbeidsmiljøet, HMS-rutiner, verneombud, risikoanalyser, kvalitetsprosedyrer, dokumentasjon, avvikssystemer m.v.

Andre land gir i hovedsak personlig assistanse som kontantytelse som setter brukerne i stand til å kjøpe både arbeidsledelse og tjenester der de ønsker. Det kan virke som departementet ønsker å gi brukerne de samme rettighetene, men det skal gis som en offentlig tjeneste, ikke kontantytelse. Det offentlige hjelpeapparatet er imidlertid underlagt en rekke lover, forskrifter og avtaleverk både overfor de ansatte og kvaliteten på tjenestene. Dette fører til uklare, dels motstridende retningslinjer for kommunene både i eksisterende rundskriv og høringsnotatet. Høringsnotatet må i tilfelle følges opp av en rekke endringer i eksisterende lovverk og forskrifter. Dette vil i særlig grad få konsekvenser for arbeidstakernes opparbeidede rettigheter. Kommunene etterlyser sentrale drøftinger mellom departementet og Arbeidstilsynet / arbeidstakerorganisasjonene. Den enkelte kommune kan ikke overlates ansvaret for en slik uavklart ansvarssituasjon.

Brukerstyringen og arbeidsledelse BPA er blitt sterkt begrenset gjennom konkretiseringen av kommunenes / arbeidsgivers plikter, og **x kommune** ser ikke lenger den reelle forskjellen mellom rettighetene i BPA-ordningen og Kvalitetsforskriftens § 3 som omfatter alle brukere av pleie- og omsorgstjenester. Kvalitetsforskriften gir brukere rett til tjenester til rett tid,

¹⁶ <http://www.12k.no/BPA2.htm>

¹⁷ 12k, delrapport 2 pkt 6.8 og 6.9 (<http://www.12k.no/BPA2.htm>)

medvirkning ved utforming av tjenestetilbudet, medbestemmelse i daglig utførelse av tjenesten og sikring av grunnleggende behov som selvstendighet og styring av eget liv, normal livs- og døgnrytme og sosiale behov. Etter kommunenes oppfatning er dette kjernepunktene i BPA-ordningen.

REKRUTTERING

Arbeidsledere

Høringsnotatet har ikke utredet hvem som har ansvaret for å rekruttere arbeidsledere når brukerne gis et rettskrav på BPA og brukeren selv ikke kan ivareta ansvaret. Overformynderiene har allerede i dag et stort rekrutteringsproblem når det gjelder hjelpeverger. Kommunene vil bli påført en ny utgift enten gjennom ansettelse av arbeidsledere eller lønnede hjelpeverger dersom pårørende ikke påtar seg ansvaret. Kommunene kan ha forståelse for at pårørende i noen tilfeller kan påta seg ansvaret for innholdet i BPA-ordningen ut fra kjennskap til og engasjement for et familiemedlem. Kommunen kan ikke godta at BPA-ordninger skal ha ansatt arbeidsleder eller lønnet hjelpeverge. BPA-ordningen vil da få samme grunnpreg som de ordinære tjenestene i kommunene allerede har, men uten kommunenes tradisjoner for å organisere et pleie- og omsorgstilbud ut fra lovverk, kvalitetsforskrift, HMS-forskrift mv. Noen kommuner i 12-k har erfaring med ansatte arbeidsledere og stor grad av delegerte oppgaver til assistentene og kan ikke anbefale en slik organisering ut fra følgene for det faglige innholdet og arbeidsmiljøet for de ansatte. Rekrutteringsmulighetene og de økonomiske konsekvensene er ikke utredet i høringsnotatet.

Assistenten

X Kommune anser rekrutteringsproblemene som svært store og ber allerede innenfor dagens retningslinjer om mer realistiske forventninger for å kunne iverksette statlige signaler. Det er et anerkjent faktum at helse, pleie- og omsorgstjenestene står overfor store rekrutteringsproblemer i de tradisjonelle tjenestene i årene som kommer. Kommunene ber om at departementet utreder rekrutteringsproblemene i forhold til de nye brukergruppene med rettighetsfestingen og konkurransen dette vil innebære for offentlige helse- og pleie/omsorgstjenester.

I følge Askheims og Guldviks forskning og 12-k prosjektet innebærer BPA-organiseringen i stor grad deltidsstillinger dersom fleksibiliteten for brukerne skal opprettholdes. Høringsnotatet har ikke utredet dette temaet.

Kommunen viser også til ØF-rapport nr. 04/2001 hvor I. Guldvik fant en sterk overrepresentasjon av familie- og venneansettelser blant assistentene: 24 % var slektning av bruker, 16 % venn og 54 % bekjent av bruker. 12-k undersøkelsen viste at 18,2 % var slektning og 13,6 % venn/bekjent av bruker. Kommunene etterlyser nærmere analyser av hvilken betydning disse tallene har for innholdet i tjenestene og arbeidsmiljøet for de ansatte. Kommunene er bekymret for om det private sosiale nettverket som har dype røtter i norsk kultur, er i ferd med å erstattes av et ansatt og lønnet nettverket.

FINANSIERING

Stimuleringstilskuddet

Departementet foreslår å avvikle stimuleringstilskuddet i regi av RO og overføre kr 200.000 til hvert fylkesmannsembete. I Vestfold vil dette i gjennomsnitt innebære kr 14.000 pr kommune pr år uavhengig av antall brukere. Stimuleringstilskuddet har hittil gitt 250 000 kr pr BPA-bruker over 4 år.

Kostnadene ved de påleggene som kommunene har fått i forhold til kvalitetssystemer og internkontroll, tilrettelegging av assistentenes arbeidsmiljø, HMS-rutiner og opplæring og

oppfølging av den enkelte arbeidsleder og assistenter er ikke utredet i høringsnotatet. Kommunene kan ikke godta konklusjonene i pkt 11.4 og 12.1 i høringsnotatet. De ovennevnte punktene vil bli svært ressurskrevende ut fra pålegget om individuell og tilpasset oppfølging av den enkelte BPA-ordning jfr internkontrollforskriften og HMS-forskriften.

Tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere

Tilskuddsordningen dekker kun lønnsutgifter som er direkte relatert til pleie- og omsorg for den enkelte. Kommunenes indirekte kostnader omfattes ikke av ordningen. Ut fra Econ-rapport 2003-076 må kommunene innvilges et beregningsgrunnlag for refusjonsordningen som også dekker de indirekte kostnadene til en viss grad.

12-k rapporten viser at et døgntilrettelagt tiltak organisert som BPA vil koste 2,5 mill pr 01.05.-07. ULOBAS timepris er brukt som beregningsgrunnlag jfr. Econ-rapport 2003-076. I tillegg kommer tradisjonelle tjenester med nødvendig fagkompetanse som hjemmesykepleie mv. Det er ikke urimelig å forvente en gjennomsnittspris på 3 – 3,5 mill pr år i 2008. Etter de nye refusjonsreglene med en basiskostnad på kr 770.000 pr år og 85 % refusjon, vil kommunenes andel bli 1,1 til 1,2 mill. Kommunene minner om at en sykehjemsplass koster i gjennomsnitt 590.000 pr år og tilbudet i tilrettelagte heldøgnsboliger med bemanning anslås å koste mellom 0,9 mill og 1,6 mill pr år avhengig av pleietyngde og tilsynsbehov inkludert nødvendige helsetjenester.

Høringsnotatets pkt 12.1 med forslag til finansiering gjennom den ordinære tilskuddsordningen for ressurskrevende brukere kan ikke godtas ut fra de store negative konsekvensene det vil få for kommunenes økonomi. Antallet brukere vil minimum tidobles og kommunenes kostnader vil fordobles for mange brukere i følge regnestykket over.

KONKLUSJON

- Kommunen kan ikke anbefale et rettskrav på BPA for alle brukere med et bistandsbehov over 20 t/uken og rett til selv å velge arbeidsgiver. Dette vil redusere kommunenes organiseringsfrihet. Kommunenes politiske flertall bør fortsatt ha rett til å organisere tjenestene i pleie- og omsorgssektoren ut fra de lokale forholdene og beslutte grad av privatisering av tjenestene.
- Kommunen foreslår at spørsmålet om rettighetsfesting av BPA og ytterligere utvidelse av målgruppen utsettes til LSS-ordningen i Sverige er ferdig vurdert 31.03.2008.
- Kommunen mener at myndige brukere med kognitiv svikt i de fleste tilfellene vil ha et kvalitativt bedre tilbud i tilrettelagte boliger med kvalifisert personell. Kommunene anser det faglig uforsvarlig å sette inn tvangstiltak etter Sotjl. kap 4A i en BPA-ordning uten ansvarlig faglig ledelse til stede. Kommunen viser til nyere forskning om svake gruppers behov.
- Kommunen støtter formuleringene i I-20/2000: "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".
- Alternativt anbefaler kommunen at rettighetsfestingen utgår, men at personlig assistanse tas inn som en obligatorisk kommunal tjeneste i Sotjl § 4-2 i tillegg til brukerstyrt personlig assistanse, jfr anbefalingene i NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet..

Retten til å få tjenester organisert som BPA må begrenses gjennom vilkår om at brukerne har behov for og mulighet til et aktivt og selvstendig liv i og utenfor boligen og at organisering som BPA anses mest hensiktsmessig jfr Ot.prp. nr 8, 1999 – 2000 og I-20/2000.

- Kommunene krever at assistentene må ha meldeplikt til faglig ansvarlig dersom det oppstår fare for liv eller helse. Kommunene må ha tilgang til disse opplysningene dersom de skal kunne ivareta sitt faglige ansvar for kvaliteten på tjenesten.
- Kommunene etterlyser en kost-nytte analyse hvor tilrettelagte, samlokaliserte boliger med felles bemanning vurderes opp mot BPA for brukere med store bistandsbehov.. Optimale tilbud til den enkelte må vurderes opp mot samfunnsøkonomiske konsekvenser totalt og i det øvrige hjelpeapparatet.
- Hvis rettighetsfestingen vedtas ut fra de vilkårene som framgår av høringsnotatet, bør BPA ytes som kontantytelser til brukerne fra staten hvor brukerne kan kjøpe tjenestene der de ønsker som i de øvrige nordiske land. Kommunene kan pålegges tilsynsplikt som i Danmark.
- Kommunene godtar ikke forslag til finansiering av utvidet rett til BPA i pkt 11.4 og 12.1.
- Oppdragskommunene må sikres tilstrekkelig innsyn og informasjon fra andelslag / private firmaer som påtar seg arbeidsgiveransvar. Kontraktene må gi tilstrekkelig garanti for at andelslag / private firmaer ivaretar arbeidsgiveransvaret for assistentene ihht lov- og avtaleverk.

Tønsberg, 24.09.07

Inger Svendsrud
Prosjektleder 12k