

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)

Vår referanse: 200701175-3
Arkivkode: F00
Saksbehandler: Anne Tøndevold
Deres referanse: 200703378
Dato: 29.10.2007

Høring - Forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse - BPA

Sentralstyret har behandlet saken i møte 19. oktober 2007 og fattet følgende vedtak:

Vedtak

KS mener brukerstyrt personlig assistanse (BPA) kan være et godt supplement til ordinære kommunale tjenester til praktisk bistand, særlig for personer som lever et aktivt liv og som selv kan ta et arbeidslederansvar. Evalueringer viser at brukerne i hovedsak er svært fornøyd med BPA, fordi ordningen gir muligheter til fleksibilitet og til å leve et mer selvstendig liv. BPA-ordningen kan også stimulere kommunene til å organisere praktisk bistand på nye og mer fleksible måter.
Enstemmig vedtatt.

KS mener imidlertid at konsekvensene av sterkere rettighetsfesting av BPA og ytterligere utvidelse av målgruppen ikke er godt nok utredet. I Sverige uttrykkes det nå bekymring for at rettighetsfestingen er for sterk og at målgruppen er for stor. En beslutning i Norge bør derfor utsettes til Sverige har evaluert sin LSS-ordning våren 2008.
Vedtatt mot 4 stemmer, 2 SV, 2 Frp.

KS er kritisk til at målgruppen for BPA ble utvidet ved rundskriv I-15/2005 uten at kommunesektoren ble tilstrekkelig rådført.
Enstemmig vedtatt.

Ordningen risikerer å bli utvannet når andre enn brukeren selv kan være arbeidsleder. KS viser til Sivilombudsmannens uttalelse om at det er vanskelig å se at en "foreldrestyring" av den personlige assistenten kan overta den pleietrengendes selvstendige ansvar som har vært formålet med ordningen. KS ber om at BPA forbeholdes den opprinnelige målgruppen og støtter formuleringene i rundskriv 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".
Vedtatt mot 2 stemmer, SV.

KS støtter ikke forslaget om å rettighetsfeste BPA dersom tjenestebehovet er 20 timer eller mer. Dersom forslaget innføres vil det føre til at kommunene mister retten til å utøve skjønn og organisere tjenestetilbudet i pleie- og omsorgssektoren ut fra lokale forhold. Dersom kommunen ikke lenger skal beholde avgjørelsesmyndigheten til hvilke tjenester som skal ytes etter sosialtjenesteloven, mister kommunen muligheten til å ta et helhetlig grep om dimensjoneringen og utformingen av tjenestene.

Vedtatt mot 4 stemmer, 2 SV, 2 Frp.

KS er uenig i at brukeren skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell. Dette vil undergrave kommunenes kontroll og styringsmulighet med tjenesteleverandørene. Det bør fortsatt være en politisk beslutning i den enkelte kommune om pleie- og omsorgstjenester skal konkurranseutsettes eller ikke.

Vedtatt mot 4 stemmer, 2 SV, 2 Frp.

KS etterlyser en nærmere avklaring av ansvarsfordelingen mellom arbeidsleder og arbeidsgiver, og kommunens ansvar dersom den ikke er arbeidsgiver. KS ber om at departementet tar initiativ til en drøfting med Arbeidstilsynet og arbeidslivets parter om disse problemstillingene.

Enstemmig vedtatt.

KS er uenig med departementets vurderinger av de økonomiske konsekvensene. Det er i dag vanskelig å tallfeste den samlede økonomiske virkningen av forslagene. Kostnadsberegninger fra flere kommuner viser at BPA er dyrere enn tradisjonell organisering av tjenestene, selv om kommunen fortsatt har rett til å fastsette omfanget av tjenestene. Dersom det ikke skal kreves at brukeren selv er arbeidsleder, er det grunn til å tro at store nye brukergrupper som eldre og personer med psykiske lidelser vil kreve BPA. KS mener merkostnadene kan bli betydelige, både når det gjelder kostnadene til selve tjenestene og administrasjon av ordningen. KS er uenig med departementet i at de økonomiske merkostnadene for kommunene ikke bør kompenseres. Dette strider mot en generell enighet mellom regjeringen og KS om at statlig initierte reformer skal virke økonomisk nøytralt for kommunesektoren. KS ber om at forslagene kostnadsberegnes i tråd med prinsippene i konsultasjonsordningen. De øremerkede midlene til BPA må etter KS sin oppfatning fortsatt forbeholdes kommunenes kostnader til ordningen. Dersom midlene i stedet bevilges til statlige instanser innebærer det en økonomisk innstramming overfor kommunene.

Enstemmig vedtatt.

SV fremmet følgende endringsforslag:

Stryke siste tre setninger i første avsnitt.

Forslaget fikk 4 stemmer, 2 SV, 2 Frp.

Nytt avsnitt 2:

KS merker seg at brukerne understreker at det er en svakhet ved ordninga at brukerne ikke har rettskrav på å få tildelt BPA, og at det er den enkelte kommune som helt ut bestemmer både tjenesteform og omfang. De viser til at i mange kommuner er økonomien stram, og at konsekvensen er betydelige forskjeller i tjenestetilbudet for noen av de med mest omfattende hjelpebehov. Dette understøttes av at departementet i høringsnotatet oppgir at det fortsatt er 25% av kommunene som ikke har brukere med BPA-ordning.

Forslaget fikk 4 stemmer, 2 SV, 2 Frp

Avsnitt 2 i adm. forslag, første setning beholdes og resten i avsnittet strykes.
Forslaget fikk 2 stemmer, SV.

Avsnitt 3 i adm. forslag justeres slik:

KS støtter forslaget om å rettighetsfeste BPA dersom tjenestebehovet er 20 timer eller mer. I en avveining av den kommunal retten til å utøve skjønn og organisere tjenestetilbudet ut fra lokale forhold, og en hjelpetrengende gruppes rett til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bostedskommune, anser KS dette som en riktig nedre ramme for å utløse rett til BPA.

Forslaget fikk 4 stemmer, 2 SV, 2 Frp.

Avsnitt 4 i adm. forslag justeres slik:

KS er i tvil om det er riktig at brukeren skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell. Dette kan undergrave kommunenes kontroll og styringsmulighet med tjenesteleverandørene.

Forslaget fikk 4 stemmer, 2 SV, 2 Frp.

Saksframstilling

BPA er en alternativ måte å organisere tjenesten "praktisk bistand og opplæring" på, der hensikten er å gi brukeren selv bedre mulighet til å styre sin egen hverdag. Ordningen gir stor fleksibilitet og brukertilfredshet, og kan være et godt supplement til ordinære hjemmetjenester. KS ønsker imidlertid å påpeke en del dilemmaer ved ordningen.

En sterkere rettighetsfesting vil innskrenke kommunenes selvstyre. Kommunene vil ikke beholde styringsmuligheten og det vil dermed være vanskeligere å oppfylle et helhetlig ansvar for helse- og omsorgstjenestene. Ved en utvidelse av målgruppen blir særpreget ved BPA utvannet og mer lik ordinære hjemmetjenester. Dessuten vil økonomiske prioriteringer føre til enten behov for mer restriktiv utmåling av timer eller en urimelig forskjell i tjenestetilbud mellom personer med og uten krav på BPA.

Et vesentlig utgangspunkt for Stortingets ønske om sterkere rettighetsfesting av BPA var å oppnå større kommunal likhet med hensyn til hvem som får BPA. Som departementet viser til i høringsnotatet har ikke rettighetsfestingen i Sverige ført til større likebehandling, noe som tyder på at rettighetsfesting ikke nødvendigvis er et egnet virkemiddel for å oppnå denne målsettingen. KS har mer tro på at kommuner gjennom deltakelse i nettverksarbeid gis mulighet til å justere sin praksis på grunnlag av erfaringsutveksling og sammenlikning med andre kommuner.

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

Kommunalt ansvar:

I dag har kommunen avgjørelsesmyndighet på hvilke tjenester brukeren skal ha etter en individuell vurdering av søknaden. Tjenestetilbudet organiseres ut fra lokale forhold, og kommunen er ansvarlig for å ta en helhetlig vurdering for å finne et kvalitativt godt og hensiktsmessig tjenestetilbud for den enkelte. Økonomiske og personellmessige ressurser må også tas med i denne vurderingen. Dersom brukere med behov for 20 timer eller mer per uke får rettskrav på BPA, mister kommunen muligheten til å ta et helhetlig grep om dimensjoneringen og utformingen av tjenestene.

Det er i tillegg viktig at det skilles klart mellom behov for tjenester etter sosialtjenesteloven (blant annet BPA) og kommunehelsetjenesteloven (blant annet hjemmesykepleie, fysioterapi, ergoterapi, medisinsk habilitering og rehabilitering). De fleste BPA-brukere har også behov for helsetjenester, der kommunen har behov for å sikre tilstrekkelig kvalitet i tjenesten og kvalifisert personell. Departementet har ikke i tilstrekkelig grad drøftet forholdet mellom BPA og tjenester etter kommunehelsetjenesteloven. Dersom assistentene utfører arbeid som reelt sett er helsetjenester, bør det blant annet klargjøres hvilke krav som skal stilles til journalføring, hvilke plikter assistentene skal ha til å rapportere til kommunene om utførelse av oppgavene, hvilket ansvar som påligger arbeidsgiver for å følge opp helsetjenester når arbeidsgiver er en annen enn kommunen selv.

Det er også grunn til å minne om at det såkalte Syse-utvalget (NOU 2005:8) ikke foreslo en rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse, men i stedet foreslo å inkludere personlig assistanse i lovteksten i sosialtjenestelovens § 4-2a. Dette forslaget innebærer at personlig assistanse, i likhet med brukerstyrt personlig assistanse, blir en obligatorisk kommunal tjeneste. Kommunen kan imidlertid fortsatt beholde vedtaksmyndigheten til hvilken type tjeneste den enkelte bruker har behov for.

Tjenestekvalitet:

Hjemmetjenesten i mange kommuner sliter med å tilby sine brukere færre hjelpere å forholde seg til og å være forutsigbare for når de kommer hjem til brukeren. KS ser derfor at BPA kan gi den nødvendige styringen som brukere i arbeid eller under utdanning har behov for. KS er opptatt av å stimulere kommunesektoren til å finne nye måter å organisere hjemmetjenesten på i tråd med brukernes behov, og mange kommuner har kommet langt i dette arbeidet. KS legger også betydelig arbeid i å stimulere til rekruttering av arbeidskraft innenfor pleie- og omsorgssektoren. KS er åpen for å sette i gang forsøk med alternative måter å organisere hjemmetjenestene på sett i sammenheng med en kartlegging av brukernes behov. KS mener dette vil være et bedre bidrag til å utvikle tjenestene enn å rettighetsfeste BPA-ordningen.

Økonomiske konsekvenser:

Departementet foreslår ikke å øke overføringene til kommunene som følge av rettighetsfestingen, til tross for at det er all grunn til å anta at antallet brukere vil øke kraftig og at departementet selv viser til at 90 % av brukerne har fått en økning i tjenestetilbudet etter at de fikk BPA. KS finner dette urimelig, og ber om at en kostnadsberegning foretas i tråd med prinsippene i konsultasjonsordningen.

Departementets forslag om målgruppe går lengre enn både svensk, dansk og finsk lovgivning. I Sverige har kostnadsutviklingen økt kraftig, og har ført til nedskjæringer i øvrige pleie- og omsorgstjenester. KS er bekymret for at det samme vil skje i Norge, og at det vil føre til urimelige forskjeller i tjenestetilbud mellom de som har krav på BPA og de som ikke har det.

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. Flere kommuner har foretatt kostnadsberegninger, og vi viser her til to eksempler:

- 12-kommunesamarbeidet i Vestfold viser til mer enn en seksdobling i antall brukere fra 2000 til 2007. Deres beregninger viser at et døgnkontinuerlig tilbud organisert som BPA tilsvarende kostnadene til 4 sykehjemsplasser i KOSTRA-gruppe 13, og at et BPA-tilbud på 37,5 timer per uke tilsvarende kostnadene til en sykehjemsplass. Tilleggstjenester som hjemmesykepleie, natt-tjeneste, omsorgslønn, avlastning er ikke beregnet inn i disse tallene.
- Trondheim kommunes vekst i kostnader til BPA har fra 2003 til 2006 økt med 65 % (korrigert for pris- og lønnsvekst). Hjemmetjenesten hadde i samme periode en vekst på 8 %. Med andre ord har budsjettet for BPA blitt styrket med 14 millioner kroner for en vekst på 20 nye brukere og til sammen 53 brukere, mens hjemmetjenestens budsjett ble styrket med 35 millioner kroner for ca. 3000 brukere.

KS mener det vil være interessant å foreta en kost-nytte analyse der tilrettelagte, samlokaliserte boliger med felles bemanning vurderes opp mot BPA-brukere med store bistandsbehov. Kommunene har erfaringer med flere faglig/etiske dilemmaer, for eksempel ved at tvangstiltak etter sosialtjenestelovens § 4A settes inn i en BPA-ordning uten faglig ledelse. Kommunenes erfaringer tilsier at myndige brukere med kognitiv svikt i de fleste tilfeller vil ha et kvalitativt bedre tilbud i tilrettelagte boliger med fagkompetent leder og ansatte.

Konsekvenser ved utvidet målgruppe:

KS er kritisk til at departementet utvidet målgruppen for BPA ved rundskriv I-15/2005 uten at kommunene ble tilstrekkelig rådført. Ordningen risikerer å bli utvannet når andre enn brukeren selv kan være arbeidsleder, ettersom hensikten med BPA er å gi brukeren selv styring over tjenestene. Vi viser i denne forbindelse til Sivilombudsmannen som har behandlet en sak om brukerstyrt personlig assistanse for barn med omfattende funksjonsnedsettelse (sak 2004-1626). Ombudsmannen uttalte blant annet: *"Etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav a, må praktisk bistand kunne organiseres som personlig assistanse uten at den er brukerstyrt. Kommunene kan imidlertid etter gjeldende rett ikke være forpliktet til å tilby en slik ordning. [...] Som gjort rede for ovenfor, fremgår det både av lovforarbeidene og av rundskrivet at formålet med ordningen er at den skal være brukerstyrt, eventuelt brukerstyrt med noe bistand. Slik reglene er utformet i dag, er det vanskelig å se at "foreldrestyring" kan overta den pleietrengendes selvstendige ansvar, som har vært ordningens formål."*

Forskere både i Norge og andre land påpeker utfordringer knyttet til om de som ivaretar arbeidslederansvaret virkelig representerer brukernes egne ønsker og behov samt advarer mot tendensen til at brukernes rett til å velge og bestemme selv overordnes alle andre hensyn. De peker på faren for at brukere får et dårligere hjelpetilbud, mister funksjonelle ferdigheter eller passiviseres i brukerstyringens og valgfrihetens navn.

Arbeidsgivers ansvar:

KS er uenig i at brukeren skal ha rett til å bestemme arbeidsgiver. Det bør fortsatt være en politisk beslutning i den enkelte kommune om pleie- og omsorgstjenester skal konkurransesettes eller ikke.

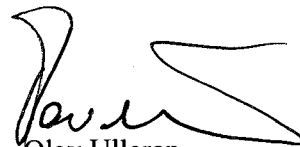
Flere kommuner har gitt KS tilbakemeldinger om problemstillinger knyttet til kommunens innsynsrett der andre enn kommunen selv er arbeidsgiver. Det er nødvendig at kommunene gjennom sine kontrakter med leverandører av BPA-tjenester får tilstrekkelig innsyn og informasjon, for å sikre at tjenesteleverandøren ivaretar arbeidsgiveransvaret overfor arbeidslederne og de personlige assistentene. Oppfølging av arbeidsmiljølovens bestemmelser ved tilsetting og oppsigelse av assistenter, tilrettelegging av assistentens arbeidsmiljø, HMS-rutiner og timelister for utførte timeverk er viktige områder kommunen må ha mulighet til å få tilstrekkelig innsyn i. Assistentene bør dessuten ha meldeplikt til kommunen dersom det oppstår fare for liv og helse for brukeren.

Ansvarsfordelingen mellom arbeidsgiverrollen og arbeidslederrollen er ikke tilstrekkelig avklart. På etterspørsel fra 12-kommunesamarbeidet i Vestfold har Arbeidstilsynet i Sør-Norge uttalt at brukeren ikke er arbeidsleder i arbeidsmiljølovens forstand, det vil si at det er arbeidsgiver og ikke arbeidsleder som er ansvarlig for å utvikle HMS-rutiner og sikring av et forsvarlig arbeidsmiljø.

Brukernes rett til å velge sine assistenter kan også komme i konflikt med arbeidsgivers forpliktelse til å ivareta arbeidsmiljølovens krav ved tilsetting. Departementets utsagn at "dersom arbeidsforholdet mellom bruker og assistent ikke fungerer på tilfredsstillende måte, er det viktig at det kan bringes til opphør på en enkel og ryddig måte" skaper usikkerhet i kommunene. Utsagnet kan tolkes som en svekkelse av arbeidstakerrettigheter knyttet til ansettelse og oppsigelse eller som et pålegg til kommunen/arbeidsgiver å tilby omplassering av assistenten når brukeren ikke er tilfreds.



Halvdan Skard


Olav Ulleren