

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Vidar Stein Andersen, ADM

Arkiv: F22 &13

Arkivsaksnr.: 07/01840-008

BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE - FORSLAG TIL STERKERE RETTIGHETSFASTING - HØRING

Rådmannens forslag til uttalelse:

1. Kragerø kommune v/Hovedutvalg for omsorg stiller seg skeptisk til rettighetsfasting av Brukerstyrt Personlig Assistanse i Lov om sosiale tjenester. Skepsisen begrunnes med følgende forhold:
Rettighetsfasting for brukere med et tjenestetilbud på minimum 20 timer pr. uke gir så mange uklare konsekvenser av økonomisk, arbeidsrettslig og personalpolitisk karakter, at forslaget bør avvises i sin nåværende form.
2. Vi anser det som sannsynlig at rettighetsfastingen over tid vil gi en kraftig økning i antallet brukere i alle aldersgrupper, og at de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunen kan bli betydelige.
3. Kommunen bør ha rett til å bestemme arbeidsgiverforholdet, mens brukeren bør ha avgjørende innflytelse på valget av assistenter
4. Vi stiller oss skeptiske til at pårørende eller hjelpeverge kan ha arbeidslederansvaret dersom brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette. Unntaket kan være foreldre til funksjonshemmede barn under myndighetsalder.

Kragerø, den

Ole Magnus Stensrud
Rådmann

SAKSOPPLYSNINGER

Saken ekspederes til:

Helse- og omsorgsdepartementet, Postboks 8011 Dep, 0030 Oslo
Kommunenes Sentralforbund

Følgende dokumenter finnes i saksmappen:

Brev med høringsrundskriv datert 29.06.07 om forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.

Som trykt vedlegg følger:

Forslag til høringsuttalelse fra Kommunenes Sentralforbund (KS) – BTV-samarbeidet (Buskerud, Vestfold og Telemark) mottatt 1. oktober 2007

Bakgrunn:

Brugerstyrt Personlig Assistanse (BPA) ble lovfestet i 2000 i Lov om sosiale tjenester kap. 4 som en alternativ måte å organisere tjenesten "praktisk bistand og opplæring på". Hensikten var å sette brukere med omfattende hjelpebehov i bedre stand til å greie seg selv og gi mulighet for et mer aktivt og selvstendig liv gjennom egne faste assistenter som brukeren har arbeidslederansvaret for. Innføring ga imidlertid ikke brukere noen ubetinget rett til å få organisert tjenestetilbudet på denne måten. Regjeringen Bondevik startet forberedelser for å rettighetsbestemme BPA. Saken er nå fulgt opp av regjeringen Stoltenberg.

Når saken nå legges frem til diskusjon i Hovedutvalg for omsorg er det på grunn av dens prinsipielle sider og uklare konsekvenser. Rådmannen har et inntrykk fra tidligere saker at høringsuttalelser fra enkeltkommuner tillegges liten vekt og innflytelse. Til tross for dette reiser denne saken så mange uavklarte spørsmål at en høringsuttalelse er på sin plass.

Nye opplysninger:

Etter at rådmannen la frem sitt forslag til høringsuttalelse i august, mottok kommunen den 1. oktober et svært gjennomarbeidet og grundig høringsutkast fra KS. Høringsuttalelsen er utarbeidet av kommunesamarbeidet i Vestfold og baserer seg på et utredningsarbeid vedr. Brugerstyrt Personlig Assistanse som er gjennomført i 12 kommuner.

Dersom man i den politiske behandlingen av saken ønsker å gi sin tilslutning til denne høringsuttalelsen som alternativ til rådmannens innstilling, må dette fremmes som konkret forslag av politiske representanter.

Innholdet i forslaget fra departementet:

(Det etterfølgende er i hovedsak basert på høringsutkastets ordlyd, understrekinger og tekst i kursiv er foretatt av saksbehandler)

Forslaget innebærer å endre sosialtjenesteloven slik at alle som fyller de alminnelige vilkårene for å motta praktisk bistand og opplæring, og som har behov for omfattende tjenester, får en rett til å få hele eller deler av denne tjenesten organisert som BPA. Videre foreslås det at en bruker som innvilges BPA skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent.

Forslaget vil ifølge høringsutkastet stimulere kommunene til å organisere praktisk bistand på nye måter og bidra til større valgfrihet og brukermedvirkning.

Retten til å få organisert praktisk bistand som BPA foreslås avgrenset til brukere som har et omfattende behov for tjenester. (20 timer pr. uke) Dette samsvarer med dagens retningslinjer som presiserer at det forutsettes at bistandsbehovet er så omfattende at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom BPA enn gjennom mer tradisjonelle omsorgstjenester. Ved et lite bistandsbehov vil det ikke foreligge tilsvarende behov for BPA. Forslaget innebærer videre at retten til å velge BPA ikke skal være begrenset til bestemte funksjonshemninger eller diagnoser. I utgangspunktet legges det heller ikke opp til at retten skal være begrenset av alder. Samlet sett vil forslaget bidra til å utjevne kommunale forskjeller på hvem som får tjenestene organisert som BPA.

Økonomiske, administrative og andre konsekvenser

BPA finansieres av kommunene gjennom de frie inntektene. I tillegg er det etablert et øremerket stimuleringsstilsudd som skal dekke kommunens utgifter knyttet til rekruttering og opplæring. En lovendring vil innebære en utvidet plikt for kommunene til å kunne tilby praktisk bistand organisert som BPA. Pliktens innhold er imidlertid begrenset til en alternativ organisering av tjenestetilbudet. Endringen vil ikke medføre noen endringer i vilkårene for retten til tjenester eller omfanget av tilbudet. Det legges derfor til grunn at de foreslåtte endringene ikke innebærer økte kostnader. Det foreslås ingen endringer i finansieringsform.

En effekt av rettighetsfestingen vil være at flere brukere vil kunne komme til å kreve BPA. Erfaringer som er høstet i flere kommuner kan tyde på at overgang fra vanlige tjenester (*hjemmehjelp og hjemmesykepleie*) til BPA-organisering fører til at en del brukere får økt sitt tjenestetilbud. Dette vil kunne medføre en viss økning i kommunenes utgifter til tjenestene. Dette er imidlertid ikke utgifter til nye typer tiltak, men utgifter knyttet til en annen måte å organisere tjenestene på. Departementet foreslår derfor ikke å øke overføringene til kommunene som følge av rettighetsfestingen av BPA.

Økt bruk av BPA kan også føre til at det blir en viss økning i de kommunale utgiftene til administrasjon som følge av arbeidsgiveransvaret for en del av assistentene. Departementet mener at omfanget av dette ikke er større enn at dette må dekkes innefor kommunenes nåværende økonomiske rammer.

Rettighetsfesting av BPA vil gi kommunene mindre fleksibilitet med hensyn til fordelingen av ressurser mellom mottakerne av praktisk bistand i hjemmet. Dette innebærer at kommunenes mulighet til å prioritere mellom ulike tjenestemottakere reduseres, og at ressursene bindes til enkelte brukere (BPA-brukerne). Samlet kan det gi mindre praktisk bistand per krone for kommunens innbyggere.

FORHOLDET TIL ARBEIDSMILJØLOVEN M.M.

Skal kommunen eller brukeren velge arbeidsgivermodell?

Det er i dag kommunene som velger arbeidsgivermodell. Dette har blitt møtt med kritikk begrunnet med at brukerne får for lite innflytelse over dette viktige valget. Et sentralt spørsmål er derfor om brukerne bør få rett til selv å velge arbeidsgivermodell.

Det er i dag følgende tre ulike arbeidsgivermodeller i bruk:

- kommunene er arbeidsgiver (for ca. to tredeler av BPA-ordningene).
- et andelslag av brukere - ULOBA (for ca. en tredel, *fortrinnsvis i større byer*)
- brukerne er selv arbeidsgivere (et relativt lite antall drives som enkeltmannsforetak)

Det er grunn til å tro at det vil komme andre private aktører på markedet som mulige arbeidsgivere dersom brukeren får rett til å velge helt fritt. Valg av arbeidsgivermodell i det

enkelte tilfellet har betydning for sider ved BPA ordningen som det er viktig å være oppmerksom på.

Normalt har arbeidsgiver ansvar for og myndighet over ansettelsesprosessen, og er den som velger hvem som skal ansettes. Den spesielle rolle en BPA-bruker har bl.a. som arbeidsleder taler for at brukeren selv får rett til å velge arbeidsgivermodell. Det er arbeidsgivers ansvar å skaffe vikarer ved sykdom, i ferier og dersom personlige assistenter slutter og stillingen blir stående ubesatt i en periode. Der kommunen eller et andelslag er arbeidsgiver og en bruker har flere personlige assistenter, kan dette i en del tilfeller ordnes ved at brukeren som arbeidsleder i samarbeid med de andre assistentene avtaler endringer i arbeidstidene og dermed klarer å dekke opp for fraværet.

Når kommunen er arbeidsgiver, vil det naturlige være å hente vikarer fra de ordinære tjenestene. Når et andelslag er arbeidsgiver, bør det avtales mellom kommunen og andelslaget hvordan ansvaret for vikarer skal fordeles.

Er brukeren arbeidsgiver selv, vil kommunen ha ansvaret for å dekke brukerens tjenestebehov ved fravær. Dersom brukeren selv eller verge som utøver brukerstyring på vegne av sitt barn i sitt eget hjem er arbeidsgiver, vil forskrift av 5. juli 2002 nr. 716 om husarbeid, tilsyn og pleie i privat arbeidsgivers hjem eller hushold normalt gjelde. Forskriften inneholder nærmere bestemmelser om virkeområde, arbeidsavtale, arbeidsgivers og arbeidstakers plikter, arbeidstid og fritid, lønn, oppsigelse og avskjed, virkninger av overtredelse m.m.

Dersom kommunen, et andelslag eid av brukerne eller et annet privat foretak har arbeidsgiveransvaret, vil arbeidsmiljøloven gjelde for arbeidsforholdet. 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. Et viktig hensyn for rett til valg av arbeidsgivermodell er at det vil gi den enkelte brukeren mest mulig styring med BPA-ordningen. Undersøkelser har også vist at de brukerne som selv har fått velge arbeidsgivermodell er mest fornøyd med BPA-ordningen, noe som taler for en rett for brukeren til å velge modell. I praksis vil valget stort sett stå mellom kommunen eller et andelslag som arbeidsgiver. Kommuner der brukerne har vært knyttet til andelslag, har erfart at de blir avlastet i forhold til administrasjon, veiledning og arbeidsgiveransvar. Det vil være enkelte stordriftsfordeler knyttet til erfaringer og kompetanse om de spesielle spørsmålene BPA-ordningen innebærer. I dag er det ULOBA og enkelte store kommuner med mange BPA-brukere som har hatt mulighet for å opparbeide seg et slikt bredt erfaringsgrunnlag.

Arbeidsrettslige forhold etter Arbeidsmiljølovens (aml) regler

Spørsmålet om adgang til midlertidige tilsetting og oppsigelser av assistenter er komplisert pga. arbeidsforholdets spesielle karakter. Hovedpunktene kan oppsummeres slik:

Midlertidig ansettelse av brukerstyrt personlig assistent.

a) Når kommunen er arbeidsgiver

Dersom det foreligger et kontinuerlig og jevnt behov for praktisk bistand fra kommunen, må hovedreglen om fast ansettelse gjelde. Den spesielle organisasjonsmåten med BPA kan ikke endre på dette. Dersom arbeidsoppgavene som utføres atskiller seg fra de oppgavene som normalt utføres i kommunen på dette området, og som plutselig eller, ev. litt uforberedt får

omsorgsoppgaver i en periode, kan midlertidig ansettelse være tillatt. Dette gjelder dersom behovet er av midlertidig art.

b) Bruker eller verge utøver brukerstyring på vegne av sitt barn i eget hjem.

Med hjemmel i aml § 1-5 annet ledd er det gitt en forskrift av 5. juli 2002 nr. 716 om husarbeid, tilsyn og pleie i privat arbeidsgivers hjem eller hushold som regulerer hvilke deler av aml som skal gjelder også i disse tilfellene. Bl.a. gjelder arbeidsmiljølovens krav til saklig grunn til oppsigelse.

Oppsigelse av assistent

Etter aml § 15-7 kan en arbeidstaker ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. Dette er et utpreget skjønnsmessig tema hvor spørsmålet bl.a. avhenger av om tillitsbruddet skyldes feil og forsømmelser fra arbeidstakers side, eller om det kun er tale om "dårlig kjemi". Det er også avhengig av hvilke tilretteleggelse som er gjort fra arbeidsgivers side. Når det gjelder oppsigelse pga arbeidstaker forhold, er terskelen høy. Det vil være vanskelig med oppsigelse pga brudd i tillitsforholdet eller manglende kjemi mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Regler i aml gir utfordringer i forhold til det spesielle opplegget for BPA. Grunnen er bl.a. at oppgavene knyttet til BPA er av svært personlig karakter og forutsetter full tillit mellom assistent og bruker. 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. Der det kan være oppgaver i forbindelse med BPA som er av midlertidig karakter og hvor det ikke vil være aktuelt å beholde en arbeidstaker etter at oppgavene er løst eller falt bort, vil det være en åpning for å gi midlertidig ansettelser innenfor arbeidsmiljølovens regelverk. *(dette vil være rene unntak, rådmannens tilføyelse)*

OPPSUMMERING AV FORSLAGENE

Departementet fremmer følgende forslag til endringer:

Det lovfestes en rett for brukeren som oppfyller vilkårene etter sosialtjenestelovens § 4-3 og § 4-2 a som har omfattende tjenestebehov til å kreve at tiltakene og tjenester skal organiseres som BPA. Retten inntreffer dersom tjenestebehovet er 20 timer eller mer.

Bruker som er innvilget BPA skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent.

Tilskuddsordningen under kap 761 post 66 på statsbudsjettet endres slik at ordningen med at kommunene søker om tilskudd knyttet til enkeltbrukere av BPA opphører. Kommunene kan nå søke om midler til konkrete informasjons- og opplæringstiltak knyttet til BPA i kommunen. Søknadene behandles og avgjøres av fylkesmannen.

Særlige spørsmål

Departementet er takknemlig for innspill til alle punktene i høringsnotatet, men ber spesielt om kommentarer til følgende spørsmål:

1. I hvilken grad vil de foreslåtte endringene føre til at et større antall brukere vil ønske tjenestene organisert som BPA? Fra hvilke grupper (type funksjonshemming, diagnose, alder) vil dette særlig skje? Hva vil være omfanget på den praktiske bistanden (tjenestefomfanget) til disse gruppene?

Hvordan kan dette påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene av ordningen (for kommunen, og for staten)?

2. Bør kommunen eller brukeren bestemme arbeidsgiverforholdet?

Bør brukeren bestemme hvem som skal være assistenter?

3. Uavhengig av hvem som har arbeidsgiveransvaret, er det i utgangspunktet brukeren som skal ha arbeidslederansvaret for assistenten. Bør kommunen, pårørende eller hjelpeverge ha arbeidslederansvar dersom brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette?

SAKSVURDERING

Sterke rettighetsfesting av ulike helse- og sosialtjenester samt brukermedvirkning har hatt stor tverrpolitisk enighet i Stortinget selv om praktiske og økonomiske konsekvensene i enkelte sammenhenger kan være noe uklare.

Departementet peker på at økt bruk av BPA kan føre til en viss økning i kommunale utgifter til administrasjon. Videre beskrives at rettighetsfestingen vil gi kommunene mindre fleksibilitet med hensyn til fordeling av ressurser mellom mottagere av praktisk bistand i hjemmet, og dermed redusere kommunens mulighet til å prioritere mellom ulike tjenestemottagere.

Departementet hevder at sterkere rettighetsfesting ikke vil medføre noen endring i vilkårene for retten til eller omfanget av tjenester og at det derved ikke innebærer økte kostnader.

Videre sies det at effekten vil være at flere vil kunne komme til å kreve BPA. Samtidig tyder erfaringer fra flere kommuner på at overgang fra vanlig organiserte tjenester til BPA fører til økninger i tjenestetilbudet og derved kostnadene.

Høringsutkastet gir uttrykk for at arbeidsrettslige forhold i tilknytning til Arbeidsmiljølovens regler er komplisert og skaper særskilte utfordringer i forhold til det spesielle opplegget for BPA.

Brukerorganisasjonene har jobbet langvarig og systematisk med å få gjennomslag for rettighetsfesting av BPA, og har foreslått en aldersbegrensning på 70 år. En rekke brukere har høstet gode erfaringer med ordningen som utvilsomt gir større fleksibilitet og tilpasning i forhold til behovet, og derigjennom bidrar til større livskvalitet.

Høringsskrivet sier ingenting om hvilke erfaringer ansatte assistenter har gjort i de årene ordningen har hatt et begrensa omfang.

Brukeren selv, eller dennes foresatte/hjelpeverge skal i henhold til høringsutkastet ha rett til å bestemme valg av arbeidsgivermodell, rekruttere og utøve arbeidslederfunksjonen.

Det knytter seg usikkerhet til hvilke konsekvenser rettighetsfestingen vil kunne få for organisering og drift av heldøgnsbemannede omsorgsboligkomplekser for funksjonshemmede. Hypotetisk vil foreldre/verge eller brukeren kunne kreve hele eller deler av tjenestene organisert som BPA. Tilsvarende vil gjelde eldre bosatt i Seniorsenteret, Tangeheia 2 og lignende boligkomplekser som alle pr. definisjon er definert som en del av hjemmetjenestene. Hvilke praktiske, driftsmessige, økonomiske, faglige eller personalpolitiske problemstillinger som kan oppstå dersom en eller flere i et bofellesskap krever en slik løsning, er uklart.

Det er grunn til å tro at økt bruk av BPA vil kunne føre til økt omfang av deltidsansettelser enten disse får kommunen som arbeidsgiver eller ansettes i andelslag eller hos brukeren selv.

Når brukeren selv skal ha rett til å foreta ansettelse, kan det tenkes at man i noen tilfeller ikke vil stille særskilte kompetansekrav men vil vektlegge personlig egnethet. Dette kan ha uheldige effekter når arbeidsforholdet opphører i og med at assistentene kan ha rett til fast ansettelse i kommunen.

Rådmannen er i utgangspunktet positiv til BPA som en måte å organisere tjenestene på til mennesker med omfattende og vedvarende behov, men stiller seg samtidig spørrende til om alle, uansett alder eller diagnose og med behov for bistand på 20 timer uka eller mer, skal ha en automatisk rett til BPA.

Saksbehandling på helse- og sosialområdet er usedvanlig komplisert med til dels motstridende lov- og regelverk, vanskelig faglig skjønnsutøvelse, og strenge krav til håndtering. Samtidig skal det kommunale tjenestetilbudet forholde seg til nøkterne økonomiske rammer med sterkt begrensede muligheter til tilleggsbevilgninger.

Saksbehandler stiller seg tvilende til høringsutkastets konklusjon om at rettighetsfesting ikke vil gi nevneverdige økonomiske konsekvenser. Det er høyst usikkert hvor mange brukere som vil kunne kreve deler av sitt tjenestetilbud organisert som BPA dersom dette rettighetsfestes.

En gjennomgang av brukergrunnlaget i Kragerø viser at vi har 90 brukere som har minimum 20 timer praktisk bistand pr. uke om som dermed kan få rettskrav på BPA.

Hvor mange som vil benytte seg av denne retten er usikkert. De senere årenes endringer i brukergrunnlaget hvor barn, unge og voksne utgjør en stadig økende andel, tilsier at rettighetsfestingen kan føre til betydelig økning av BPA.

Økt omfang av BPA vil sannsynligvis også skape et større marked for private aktører.

BPA vil etter rådmannens oppfatning kunne medføre en rekke mer eller mindre intrikate problemstillinger av arbeidsrettslig karakter. Tidligere erfaringer tilsier begrensa hjelp fra andre myndigheter når problemstillinger oppstår.

Saksprotokoll

Utvalg: Hovedutvalg for helse, omsorg og sosiale tjenester
Møtedato: 31.10.2007
Sak: 0016/07

Resultat: Annet forslag vedtatt

Arkivsak: 07/01840

Tittel: **SAKS PROTOKOLL: BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE -
FORS... STERKERE RETTIGHETSFESTING - HØRING**

Behandling:

Representanten Gunder Eidet fremmet følgende forslag:

Hovedutvalget slutter seg til Kommunenes sentralforbund og BTV samarbeidet sin høringsuttalelse.

Marit Rinde Øverland fremmet følgende forslag til nytt pkt. 1:

En rettighetsfestning bør ikke bli lovfestet, men det bør være en mulighet for at brukerstyrt personlig assistanse kan benyttes. Forutsetningen for at BPA skal innføres hos en bruker er at brukeren har kompetanse til å vurdere sine behov, definere egne hjelpebehov og selv styre tilbudet.

Avstemming:

Rådmannens forslag falt med 7 mot 1 stemme til fordel for forslag fra Gunder Eidet. Forslaget fra Marit Rinde Øverland ble ikke votert over.

Vedtak:

Hovedutvalget slutter seg til Kommunenes sentralforbund og BTV samarbeidet sin høringsuttalelse.



12-kommunesamarbeidet i Vestfold (12k)

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 brukarmedvirkning, 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.

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: 01.10.2007 Filnavn: Høringsnotat BPA 26.09.07
---	---	---	--	---

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 Vestfold¹ (12k) har gjennomført en undersøkelse om BPA² 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 tilsetting 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 besluttet 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.

¹ www.12k.no

² <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 uforansvarlig 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" 2006³ "Konsekvensen kan bli at disse brukerne får et dårligere hjelpetilbud, mister funksjonelle ferdigheter eller passiviseres i brukerstyringens 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

³ 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 psykiatriske pasienter tatt med. I Vestfoldtallene er det også få brukere med kognitiv svikt, svært få eldre og psykiatriske 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 tilsvarer 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-k⁴, 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. Forskning⁵ 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.

Brakerstyringen 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,

⁴ <http://www.12k.no/BPA2.htm>

⁵ 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 delegerede 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.

Assistenter

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 nettverk.

FINANSIERING

Stimuleringstilskuddet

Departementet foreslår å avvike 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 døgntinuerlig 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