



Helse- og omsorgsdepartementet
Pb. 8011 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.: 200705957-2/E: F01 & 13/OGG
(Bes oppgitt ved henvendelse)

Deres ref.: 200703378

Kristiansand, 31.10.2007

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

Det vises til helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat og anmodning om høringsuttalelser i brev av 29.06.07.

Kristiansand har lang erfaring med BPA-ordningen og startet opp med å organisere tjenester som BPA med en gang det ble åpnet for dette. Kommunen har hele tiden valgt å selv stå som arbeidsgiver for alle ordningene, som i dag teller 38 personer. Våre erfaringer på dette feltet danner bakgrunn for de synspunkter vi har på høringsforslaget.

Kristiansand kommune er også kjent med at 12-kommunesamarbeidet i Vestfold har foretatt grundige utredninger og vurderinger av BPA-ordningen og at disse blant annet ligger til grunn for et høringsutkast til bruk for kommunene som de har utarbeidet i forhold til departementets notat. Kristiansand kommune viser også til dette høringsutkastet, som vedlegges, og gir sin tilslutning til de vurderinger som fremkommer der. For vår del vil vi ellers understreke følgende:

BPA er en unik tjeneste med hensyn til reell brukerstyring (ikke bare medvirkning eller innflytelse) og kan fungere som et flott frigjøringsverktøy for de personene som kan nyttiggjøre seg den. Dette avhenger imidlertid helt og fullt av at brukeren både ønsker og evner å inneha arbeidslederrollen og at denne defineres klart med hensyn til rettigheter og plikter. Det vil også være et suksesskriterium at det legges til rette for at arbeidsledere og assistenter blir sikret god opplæring. I departementets notat mangler en beskrivelse av arbeidslederrollen samt sikring av opplæring og dette er forhold som trenger nærmere utdypning.

I utgangspunktet kan vi ikke se at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon og god nok argumentasjon for at det nå er riktig å rettighetsfeste BPA-ordningen, utover de formuleringer som for tiden er inntatt i lovgivningen. Kommunene må fortsatt ha mulighet for en lokalt tilpasset organisering av sine tjenester innenfor rammen av det lovverk som i dag regulerer pleie- og omsorgstjenestene. Det avgjørende forhold må være at bruker skal sikres den faglig sett mest hensiktsmessige hjelpen. Forutsatt dette grunnleggende hovedmålet vil det

Postadresse
Kristiansand kommune
Helse- og sosialdirektøren
Kirkegt. 11-13
4611 Kristiansand

Besøksadresse

Vår saksbehandler
Ole Geir Gitlestad
Telefon/Telefaks
38 07 52 53/

E-postadresse
post.hsstab@kristiansand.kommune.no
Webadresse
<http://www.kristiansand.kommune.no/>
Foretaksregisteret
NO963296746

ikke alltid være at BPA, når denne nå foreslås rettighetsfestet for brukere med omfattende hjelpebehov, er den løsningen som sikrer et optimalt tilbud til brukeren. Kommunen må kunne se alle sine hjelpetilbud i sammenheng og sette sammen en tiltakspakke overfor bruker som gir en rasjonell utnyttelse av kommunens ressurser, samtidig som det er individuelt tilpasset brukeren. Forslaget i høringsdokumentet fører til at kommunene vil få redusert sin styringsrett innen hjemmetjenesteområdet, spesielt fordi retten til BPA gis uten andre vilkår enn omfanget på tjenestebehovet. På bakgrunn av erfaringer ser vi ofte at brukeres subjektive vurdering av sammensetning av tjenestene ikke alltid sammenfaller med det faglig sett beste tilbudet, blant annet på grunn av deres manglende oversikt over alle de ulike hjelpetilbud som foreligger.

Høringsnotatet tar utgangspunkt i at brukers hjelpebehov må ha et visst omfang, anslagsvis 20 timer pr. uke, for å utløse rett til BPA. Vi vil påpeke at det må foretas en presisering av hvilke type tjenester som skal inngå i dette timetallet, i og med brukerne ofte får hjelp etter både sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. I den grad sistnevnte er grunnlaget for vedtak om hjelp, vil kommunen måtte yte denne hjelpen også via fagutdannet personell som i begrenset grad kan erstattes av assistenter. Kompleksiteten i hjelpebehovet taler derfor også for at kommunen ikke må bindes opp til å etablere en BPA-ordning som kan komme i konflikt med en totalløsning som kan tjene brukeren på en bedre måte.

Fra departementets side foreslås en rett til å disponere BPA-ordningen fleksibelt innenfor et gitt timetall og en gitt pris fastsatt av kommunen i henhold til vedtak. Forutsatt fritt valg av privat arbeidsgiver vil det da være mulig å ta ut flere timer BPA enn det vedtaket forutsetter, dersom det velges en arbeidsgiver med lav timepris, eventuelt at det vil gi færre timer dersom en dyr arbeidsgiver får oppdraget. Et slikt prinsipp strider mot selve intensjonen med BPA-ordningen, og med alle type pleie- og omsorgstjenester, ettersom hjelpen forutsettes gitt for å dekke konkrete behov som også blir utmålt til et fastsatt timetall. Av den grunn kan det ikke være opp til bruker å ta ut hjelp til andre formål ved å velge en arbeidsgiver med lav timepris og som derved har "litt å gå på" til annen type hjelp. Motsatt vil det være urimelig at bruker ikke får dekket alle behov av den arbeidsgiveren som har høy timepris og derfor ikke kan yte tilstrekkelig antall timer. En slik ordning taler således mot forslaget om å innføre rett til valg av privat arbeidsgiver.

Forholdet til arbeidslederrollen - en av "bærebjelkene" i BPA-ordningen - blir i liten grad belyst. Grunnlaget for denne rollen, som allerede foreligger i form av rundskriv, intensjonsavtaler og erfaringer, gir holdepunkter for å fastslå at det daglige driftsansvaret må ligge hos brukeren av ordningen. Høringsdokumentet fokuserer mer på rettighetene og mindre på forpliktelsene for arbeidsleder. Skal ordningen fungere som en reell brukerstyrt tjeneste er det avgjørende at også det forpliktende lederskapet understrekes. Dersom dette ikke fokuseres i større grad får vi en uthuling av ordningen som ikke samsvarer med intensjonen om stor grad av brukerstyring.

I departementets forslag ligger ingen begrensninger med hensyn til brukers funksjonsevne eller alder når retten til BPA inntreffer. Kun omfanget på tjenestebehovet skal være avgjørende. I forhold til intensjonen om brukerstyring mener vi at det bør være en avgrensning mot brukere som ikke selv kan være arbeidsledere. Dette mener vi er viktig for å unngå konfliktsituasjoner som kan oppstå når pårørende eller andre skal ivareta arbeidsledelsen på vegne av bruker. Av den grunn bør det gås opp en grense for hvilke kategori brukere som kan påta seg funksjonen som arbeidsleder, der det er avklart at vedkommende vil kunne ivareta alle sider ved arbeidslederrollen. Ved flere anledninger har vi registrert at brukeres egen vurdering av evnen til å mestre arbeidsledelse ikke har vært god nok. Dette har resultert i personellkonflikter, som i sin tur har ført til et negativt bilde av BPA-ordningen og med ytterligere problemer med å rekruttere assistenter til de brukerne som med fordel kunne ha benyttet ordningen. Det er helt avgjørende at brukerne avklarer arbeidslederevnen i samråd med kommunen, før vedtak om BPA tildeles. Ved en eventuell rettighetsfesting risikerer vi at slike hensyn ikke blir godt nok ivare tatt og resultatet kan bli

flere mislykkede BPA-tiltak med medfølgende uheldige konsekvenser av personellmessig art.

Den foreslåtte rettighetsfestingen vil ikke gi mer innflytelse til brukeren i tilsetting av assistenter. Tilsetting vil i alle tilfeller måtte skje i henhold til forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven. Når det gjelder vurderingen av kvalifikasjoner og egnethet til stilling som personlig assistent, vil dette ligge til bruker/arbeidsleder, mens arbeidsgiver har det overordnede ansvaret for den formelle saksbehandlingen i forbindelse med tilsettingen. Forslaget om at bruker/arbeidsleder skal ha rett til å godkjenne ansettelsen av assistent, mens kommunen står som arbeidsgiver, vil kunne skape konflikt i situasjoner med uenighet mellom arbeidsleder og arbeidsgiver. Departementet må foreta en nærmere avklaring av slike tilfeller.

Det er svært betenkelig at forslaget til rettighetsfesting har så lite fokus på balansen mellom brukernes behov, krav og rettigheter på den ene siden og arbeidstakernes arbeidsforhold og rettigheter på den annen. Framover vil det være svært viktig å avklare disse forholdene med sikte på å rekruttere og beholde helsepersonell i tjenesten. Samspillet i arbeidslivet er en avgjørende forutsetning for i det hele tatt å kunne ha en BPA-ordning tilgjengelig for kommunens innbyggere.

Med hensyn til forslaget om fritt valg av arbeidsgiver vil vi mene at det ikke bør innføres en generell rett for bruker til å velge arbeidsgivermodell. Det må fortsatt være opp til kommunene å velge om de eventuelt vil gå inn på en ordning der også private aktører kan være arbeidsgivere. Private ordninger vil medføre en ekstra utfordring for kommunene med tanke på den kontroll som må utøves overfor private aktører, bl.a. at arbeidsmiljølovens krav til tilsettinger blir etterlevd og at tjenestene ytes overensstemmende med utredet behov og de vedtak som gjelder for brukeren. Det vil oppstå konflikter mellom kommunen og private aktører når disse i gitte situasjoner ikke klarer å levere tjenester i henhold til vedtak, eksempelvis finne vikarer, mens det er kommunen i siste instans som sitter med ansvar for å yte den nødvendige hjelpen.

Anbefalingene om en rettighetsfesting begrunnes blant annet med et ønske om å videreutvikle tjenesten. Vi er redd dette snarere kan gi motsatt effekt. Grunnen til det er utviklingen av stimuleringsstilskuddet, uklarhet rundt arbeidslederansvaret, uklare ansvarsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidsleder og en overgivelse av arbeidsgiveransvar til private, kommersielle firmaer. Med hensyn til sistnevnte, viser erfaringene i Sverige at en åpning for kommersialisering, medfører en stor økning av konkurrerende firmaer som ikke klarer å ivareta de nødvendige sidene av arbeidsgiverfunksjonen.

Konsekvensene av forslaget om å rettighetsfeste BPA-ordningen og å utvide BPA-brukergruppa vil være en betydelig kostnadsvekst for kommunene. All erfaring fra Sverige tilsier at vi får et betydelig antall flere brukere, av alle kategorier funksjonshemninger og i alle aldersgrupper, uten at vi for vår del kan tallfeste dette eksakt. Da det ikke er forutsatt økte statlige overføringer knyttet til en utvidelse av ordningen, vil dette føre til et enda sterkere press på kommuneøkonomien med medfølgende prioriteringsproblemer innen pleie- og omsorgsfeltet. Ved en rettighetsfesting av BPA vil denne ordningen få fortrinn framfor andre tjenestetilbud og fører til en favorisering av en utpekt brukergruppe på bekostning av andre brukere av kommunale tjenester. Et slik system griper urimelig sterkt inn i kommunenes anledning til å planlegge pleie- og omsorgstjenestene etter lokale forhold og etter faglige vurderinger. Vi risikerer å komme i en situasjon der det blir overlatt til BPA-brukeren å velge hvilke behov som ønsket dekket, med det resultat at vi får en omfordeling av nødvendig behovsdekning til ønsket behovsdekning.

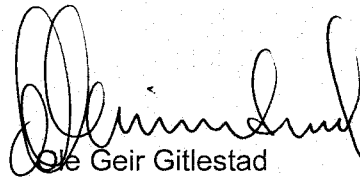
De økonomiske konsekvensene av en ny BPA-ordning kan også knyttes til det forhold at BPA innebærer "en til en"-relasjon med en assistent som skal ha en minimumsarbeidstid på 2 timer. Dette kan i mange tilfeller bety en mindre rasjonell utnyttelse av ressursene når det vil være mer hensiktsmessig å nytte pleie- og omsorgssektorens øvrige personell for å ta

hånd om mer avgrenset hjelp. BPA-ordningen blir derfor ofte meget ressurskrevende og må helt klart følges opp av økt tilskudd til kommunene dersom den blir gjennomført som en rettighet.

Med hilsen



Lars Dahlen
helse- og sosialdirektør



Ole Geir Gitlestad
rådgiver