



Saksutredning

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

Saksbehandler: Elin Brenne Midtsem
Dato: 01.11.2007
Arkivref.: 07/23056/ FA-F22, TI-&13

Utvalg	Møtedato	Utvalgssaksnr.	Beh.status	Beslut. organ
Helse- og Sosialutvalget	20.11.2007	051/07	PS	

Dokumenter vedlagt saken

Dato	Dok.nummer	Tittel
19.07.2007	46096	Høring - forslag til sterkere rettferdighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse - BPA

Journalposter i arkivsaken

Nr	Type	Dok.dato	Avsender/mottaker	Tittel
3	S	01.11.2007		Høring - forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse - BPA
2	U	01.11.2007	Helse- og omsorgsdepartementet	Høring - forslag til sterkere rettferdighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse - BPA

Rådmannens forslag til vedtak:

Det gis følgende uttalelse fra Moss Kommune:

Ad. Pkt 1:

De foreslåtte endringer vil kunne føre til at langt flere brukere vil ønske tjenestene organisert som BPA. Ordningen med BPA vurderes å være en krevende, men også god ordning for de brukere som mestrer de krav ordningen stiller. De foreslåtte endringer vil føre betydelige konsekvenser for kommunen både med hensyn til utgifter og med hensyn til å ha et større helhetlig grep om dimensjonering og utforming av de samtlende omsorgstjenestene. Moss Kommune kan av den grunn ikke støtte de foreslåtte endringer.

Ad. Pkt 2:

Moss Kommune er av den oppfatning at det må være opp til kommunen å beslutte hvordan arbeidsgiverforholdet ivaretas.

Hvordan arbeidsgiverforholdet plasseres, vil få konsekvenser for om brukeren selv kan bestemme hvem som skal være assistenter. For at ordningen med BPA skal være vellykket, er det av betydning av brukeren selv kan velge og ansette sine assistenter. Kommunen har på sin side en egeninteresse i å rekruttere og beholde nødvendig og lovpålagt kompetanse i omsorgstjenestene. Her vil det være motstridene interesser hos bruker og kommunen.

Ad. Pkt 3:

Det bør opprettholdes som et vesentlig prinsipp at brukeren selv skal være arbeidsleder. Det kan i

• enkelte tilfeller være praktisk og hensiktsmessig at andre enn brukeren fungerer som arbeidsleder. Dette bør være unntakene. Arbeidslederansvaret anbefales ikke lagt til kommunen.

Saksopplysninger:

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt ut høring om sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Høringsfristen var satt til 01. november 2007. Denne fristen er forlenget i påvente av politisk behandling.

Departementet ber i høringen om at det spesielt blir gitt tilbakemelding på tre spørsmål. Denne saken omhandler dette.

Om ordningen med Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA)

Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA) er en alternativ måte å organisere tjenesten praktisk bistand. Hensikten er å gi brukeren bedre mulighet til å styre egen hverdag. Ordningen gir stor fleksibilitet og brukertilfredshet, og kan være et godt supplement til ordinære hjemmetjenester for enkelte. BPA innebærer at brukeren tilsetter egne assistenter og selv har arbeidslederansvaret. Arbeidslederansvaret medfører at brukeren har anledning til å styre hvem som skal være assistent (dvs. ansettelse), hva assistenten skal gjøre, samt hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis. Brukeren må kunne definere egne behov, lære opp og veilede assistentene i hvordan hjelpen skal gis, samt utarbeide og følge opp arbeidsplaner.

Brukeren må som arbeidsleder forholde seg til lover og avtaleverk som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ordningen med BPA er lovhjemlet i sosialtjenestelovens § 4-2 bokstav a) Praktisk bistand og opplæring. Formålet med tjenesten er at brukeren skal få et aktivt, mest mulig selvstendig og uavhengig liv, knyttet til blant annet utdanning, arbeid, hjem og familie. Det fattes enkeltvedtak på tildeling av tjenesten.

Helse- og sosialutvalget fattet den 04.09.2000 vedtak om at ordningen med BPA skal administreres gjennom kjøp av tjenester fra ULOBA. ULOBA er et uavhengig andelslag for brukerstyrt personlig assistanse. ULOBA sammen med bruker påtar seg iverksetting og oppfølging av BPA ordningen. ULOBA ivaretar arbeidsgiveransvaret for assistentene. Kommunen betaler en timespris til ULOBA. Timeprisen er tiden er kr.300,- pr time.

Kommunen har således ikke arbeidsgiveransvar for assistentene. Dette gjelder også ved opphør av ordninger eller ved utskiftning/ avslutning av ansettelsesforhold for assistenter. Samtlige BPA ordninger i Moss kommune administreres gjennom ULOBA.

Søknader om BPA har økt de siste årene. Utviklingen har gått fra 2 personer med BPA ordning i 2002, til 16 personer i 2007. I løpet av 2007 er det så langt mottatt søknad fra 17 personer som søker om BPA. Tre har fått innvilget sin søknad. Søknadene avslås som regel på bakgrunn av at bruker selv ikke er i stand til å være arbeidsleder, eller at tjenestene kan organiseres på andre måter som er mer hensiktsmessige. Videre har flere søkt om å få utvidet eksisterende BPA ordning. Enkelte søknader om utvidelse av ordningen er innvilget.

BPA finansieres i dag i all hovedsak gjennom kommunens frie inntekter. Mange brukere av BPA har omfattende bistandsbehov og har innvilget tjenesten med mange timer pr uke. Dette gir store utgifter for kommunen. For å redusere de høyeste kommunale utgiftene kan noen av kommunens utgifter til BPA bli refundert av tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende tjenester. Det innebærer at deler av kommunes utgifter utover innslagspunktet, som i 2007 utgjør kr. 770.000,- , delvis refunderes av staten.

Det har fra 1996 vært et eget statlig stimuleringstilskudd til BPA. Midlene skal stimulere kommunene til å ta i bruk BPA og benyttes til dekning av utgifter til opplæring av arbeidsleder og assistenter, til utlysning, til ansettelsesprosedyrer og oppfølging.

Tilskuddet skal ikke gå til dekning av kommunens utgifter til tjenestetilbudet, men har i praksis vært benyttet til dette. Stimuleringsstilskuddet trekkes fra ved beregning av hvor mye kommunen får refundert ved tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester.

Om høringsforslaget

I høringsnotatet til Helse- og omsorgsdepartementet foreslås det en sterkere rettighetsfesting av BPA ved 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 tjeneste organisert som BPA. Hensikten med forslaget til lovendring er å bidra til utjevning av kommunale forskjeller på hvem som får tjenestene organisert som BPA, samt gi rom for økt valgfrihet og brukerinnflytelse.

Videre foreslås det at en bruker som innvilges BPA skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent. Retten til å få organisert tjenesten som BPA foreslås avgrenset til brukere som har et omfattende hjelpebehov, der bistandsbehovet mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom BPA enn gjennom tradisjonelle omsorgstjenester. Forslaget innebærer også at retten til å velge BPA ikke skal være begrenset til bestemte funksjonshemninger, diagnoser eller alder.

Departementet tilrår i høringsnotatet at finansieringsordningen med kommunal dekning av utgiftene til BPA- ordningen opprettholdes, med mulighet for kommunene til å søke staten om dekning av utgifter gjennom tilskuddsordningen til ressurskrevende tjenester. Helse- og omsorgsdepartementet medgir at effekten av en rettighetsfesting av BPA, vil kunne være at flere brukere kommer til å kreve BPA. Dette vil kunne medføre en viss økning i kommunenes utgifter til tjenestene. Dette er imidlertid ikke utgifter til nye typer tiltak, men utgifter til knyttet til en annen måte å organisere tjenestene på. Departementet foreslår derfor ikke å øke overføringene til kommunene som følge av rettighetsfestingen av BPA.

Departementet ber 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 vil dette særlig skje? Hva vil være omfanget på den praktiske bistanden til disse gruppene? Hvordan vil dette påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene av ordningen for kommunen?
2. Bør kommunen 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?

Vurdering:

1. I hvilken grad vil endringene føre til at et større antall brukere vil ønske tjenestene organisert som BPA? Fra hvilke grupper vil dette særlig skje, og hva vil være omfanget på den praktiske bistanden til disse gruppene ? Hvilke økonomiske konsekvenser får dette for kommunen?

Ved å utvide målgruppen for BPA, vil ordningens særpreg risikere å bli utvannet og bli mer lik ordinære hjemmetjenester. Hensikten med BPA er at brukeren selv ivaretar all styring ved å være arbeidsleder, dette faller bort dersom andre enn brukeren skal kunne ivareta denne funksjonen. Den første utvidelsen av målgruppen fant sted allerede i 2005, når brukere med kognitiv svikt, samt barn, i særlige tilfeller kunne få tildelt BPA (ref. rundskriv 1-15/2005).

Blir målgruppen utvidet ytterligere kan kommunen forvente at blant annet yngre demente og slagpasienter ville anse BPA som en gunstig organisering av tjenestene fremfor dagens tilbud fra hjemmebasertetjenester og institusjoner med heldøgns tilsyn og pleie. Flere av disse pasientene ville ønske å bli boende hjemme med tilrettelagte tjenester i form av BPA. Ektefelle / samboer eller annen pårørende, vil kunne fungere som arbeidsleder.

Videre vil personer med ulike kroniske diagnoser som ME (kronisk utmattelses syndrom), KOLS, ulike muskel og skjelett sykdommer foretrekke praktisk bistand organisert som BPA. Disse mottar i dag hjelp fra hjemmesykepleien, vaktmester og hjemmehjelp. Samlet vil bistandsbehovet for flere i denne gruppen overstige 20 timer per uke. Noen av disse ville foretrekke å få tjenestene organisert som BPA . Ordningen med BPA vil gi brukerne større grad av stabilitet, kontinuitet og fleksibilitet enn dagens hjemmebaserte tjenester kan være i stand til å gi.

Det vil også være mulig å tenke seg at personer med psykiske lidelser og for enkelte personer med utviklingshemming , som i dag mottar tjenester i hjemmet eller i samlokalisert bolig, ville foretrekke å få tjenestene organisert som BPA, med hjelpeverge eller pårørende som arbeidsleder. For enkelte personer med utviklingshemming må kommunenes oppfølging og kontroll med sosialtjenestelovens kap 4 A om bruk av mat og tvang, være en tungtveiende grunn til ikke å innvilge tjenester som BPA.

Det er per i dag ingen personer over 70 år som har BPA i Moss kommune. Det er rimelig å anta at personer med ulike diagnoser i aldersgruppen "unge eldre" vil ønske sine tjenester organisert som BPA, der barn eller ektefelle av brukeren vil kunne ivareta arbeidslederansvaret.

Det er vel 140 personer over 18 år i Moss kommune som har vedtak om praktisk bistand og opplæring. Gjennomsnittsalderen på disse personene er 42 år. Videre har 80 av disse vedtak på praktisk bistand utover 20t per uke. Statistisk sett vil det da være mulig for 80 personer å kreve tjenesten sin organisert som BPA, dersom rettigheten lovfestet.

Omfanget av hjelpebehovet til de ulike målgruppene vil være noe vanskelig å anslå, men siden BPA er organisert som en til en bemanning i alle situasjoner, åpnes det ikke opp for sambruk av ressurser og effektivisering av drift. BPA er en svært personal - og kostnadsintensiv organisasjonsform, det er derfor rimelig å anta at en rettighetsfesting av BPA ville føre til økte utgifter. Som eksempel kan nevnes at i Moss kommune koster en sykehjemsplass ca. kr. 560.000,- per år. De samlede kostnader på BPA ordningen i kommunen beløper seg til ca. 14, 9 mill. per år. Deler man dette tallet på de 16 brukerne som i dag innehar tjenesten kommer man opp i en sum på vel kr. 930.000,- per BPA ordning.

Dersom brukere med behov for minst 20 timer praktisk bistand og opplæring per uke får rettskrav på BPA, mister kommunen muligheten til å ta et helhetlig grep om dimensjoneringen og utformingen av tjenestene.

Det er også rimelig å anta at økonomiske prioriteringer vil føre til behov for en mer restriktiv utmåling av timer for praktisk bistand og opplæring, eller at det oppstår en urimelig forskjell mellom personer med og uten krav på BPA.

2. Bør brukeren bestemme arbeidsgiverforholdet, og hvem som skal være assistenter?

Moss kommune støtter ikke forslaget om at brukeren selv skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell. Det bør fortsatt være opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan ordningen med BPA skal organiseres, på samme måte som for de øvrige pleie- og omsorgstjenestene kommunene har ansvaret for.

Vi er ikke enig i påstanden om at brukerens valgmulighet i forhold til arbeidsgivermodell er avgjørende for at ordningen skal fungere tilfredsstillende. Det er imidlertid viktig at brukeren selv har vært med på utvelgelsen av assistenter.

Det er mange forhold som ligger til grunn for den enkelte kommunes valg av arbeidsgivermodell.

Hvis den enkelte bruker kan velge arbeidsgivermodell i tillegg til hvem som skal ansettes som assistenter, vil dette kunne få relativt store konsekvenser for blant annet rekrutteringspolitikken i kommunene.

Det pr. i dag innvilget 957 timer pr. uke i 16 BPA-ordninger. 957 timer pr uke utgjør 26.96 årsverk. Det er et betydelig antall årsverk som i all hovedsak er tilsatt med assistenter uten nødvendig formalkompetanse.

I de fleste ordningene er det ansatt flere assistenter pr. bruker. Dette av hensyn til arbeidstidsbestemmelser og brukerens behov for tjenester. Det er brukeren selv som ansetter sine assistenter. Ved rekruttering av assistenter vil personlige egenskaper naturlig nok være avgjørende. Assistentens utdanning og kompetanse blir mindre viktig. Samtidig vil ikke disse personene nødvendigvis bli valgt som assistenter av andre brukere i ettertid. Dersom kommunen blir valgt som arbeidsgiver i forhold til assistentene, uten selv å ha avgjørende myndighet i forhold til rekruttering, vil det ved avvikling av ordninger kunne medføre at kommunen vil måtte opprettholde arbeidsgiveransvaret for ansatte som ikke innehar de nødvendige kvalifikasjonene som kommunen har behov for. I tillegg vil assistentene også i stor grad ha ansettelsesforhold i deltidstillinger. Dette vil berøre problematikken med uønsket deltid.

Det er videre vår oppfatning at valg av arbeidsgivermodell også har et økonomisk aspekt, som kommunene selv bør ha styringen over. I høringsnotatet fremkommer det at Econ analyse har sammenliknet kostnader ved BPA-ordninger der både kommuner og ULOBA har vært arbeidsgiver. Det fremkommer at ULOBA opererte med en noe lavere timepris enn det kommunene gjorde. Hvis antallet ordninger øker, som det forventes å gjøre, vil dette kunne utgjøre en vesentlig forskjell i forhold til kostnader. Dette er forhold som vi mener at den enkelte kommune selv må ha styringsretten i forhold til.

Moss kommune er av den oppfatning at det må være opp til den enkelte kommune hvorvidt de ønsker å ivareta arbeidsgiveransvaret på egenhånd, eller om det er ønskelig å bli avlastet for administrasjon og arbeidsgiveransvar ved at assistentene ansettes i andelslag opprettet av brukerne selv (slik som ULOBA). Dersom brukeren selv ønsker det, kan alternativt brukeren selv være arbeidsgiver.

Hvis kommunene blir fratatt denne valgmuligheten, vil også muligheten for effektiv forvaltning av kommunens øvrige pleie- og omsorgstjenester bli begrenset, med mindre det opprettes nye stillinger til ivaretagelse og administrasjon av ordningen.

3. Bør kommunen, pårørende eller hjelpeverge ha arbeidslederansvar dersom brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette?

Det er et vesenlig prinsipp i brukerstyring at brukeren selv bør være arbeidsleder.

Det kan dog være praktisk at pårørende eller hjelpeverge har arbeidslederansvaret i de tilfellene hvor brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette. Kommunen mener likevel at det er grunn til å være reservert i forhold til denne muligheten. Utfordringene er knyttet til om de som utøver arbeidslederansvaret virkelig representerer brukernes egne behov og ønsker. Videre hviler det store krav både juridisk og i forhold til medgått tid på den som har arbeidslederansvaret. Det vises også til besvarelse under punkt 1, der utvanningen av ordningen påpekes når andre enn bruker selv skal ivareta arbeidsleder rollen.

Moss kommune er imidlertid av den oppfatning at arbeidslederansvaret ikke bør pålegges den enkelte kommune. Det vil i disse tilfellene bli snakk om å utøve arbeidslederrollen fjernt fra brukeren, sammenlignet med de tilfellene hvor arbeidslederansvaret utøves av pårørende og hjelpeverge. Dette er i seg selv uheldig og kan føre til lite smidige løsninger. Det vil videre kreve forholdsvis mye ressurser fra kommunenes side dersom arbeidsgiveransvaret blir kommunalt.

På bakgrunn av ovennevnte mener vi at det også i forhold til arbeidslederansvaret må være opp til den enkelte kommune om hvorvidt de ønsker å påta seg dette ansvaret.

Miljøkonsekvenser:

Ikke særskilt vurdert.

Konklusjon:

Det konkluderes i tråd med rådmannens forslag til vedtak

Rådmannen i Moss, dato 6.11.07

Inger Johanne Fjeldbraaten
Kommunalsjef

Sølvi Sæle
Forvaltningssjef helse og omsorg