

SÆRUTSKRIFT

Arkivsak: 07/1346

Saksnr. Utvalg

94/07 Formannskapet

Møtedato

24.10.2007

**FORSLAG TIL STERKERE RETTIGHETSFESTING AV ORDNINGEN MED
BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA) - HØRINGSUTTALELSE****Arkiv: F20****Arkivsaksnr.: 07/1346****Saksbehandler:**

Jon Ola Kroken

Vedlegg:**Andre dokumenter i saken:**15.10.2007 FORSLAG TIL STERKERE RETTIGHETSFESTING AV ORDNINGEN MED
BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA) - HØRINGSUTTALELSE**Saksopplysninger:**

Helse og omsorgsdepartementet har sendt sak på høring med frist 1. november 2007. I det nedenstående er det tre særlige spørsmål som tas opp. Deretter kommer erfaringsbaserte innspill til departementets oppsummering.

Særlige spørsmål:

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)?"

Os kommune mener sterkere rettighetsfesting av BPA ikke vil medføre flere som ønsker BPA, men det er med stor sikkerhet flere som får gjennomslag for å få tjenesten organisert slik. Når det gjelder hvilke grupper dette er aktuelt for, tror Os kommune at foreldre til funksjonshemmede barn kommer til å benytte denne rettigheten i størst grad. Grunnen til dette er at tilbudet til funksjonshemmede barn under 18 år i mange kommuner er lite fleksibelt organisert. Dersom tilbudet om avlastning er både hjelp i hjemmet og i avlastningsbolig, med samme personalgruppe som utførere, vil nok mange foreldre oppleve denne formen for "praktisk bistand" som et godt nok alternativ. Særlig oppnår man det når barnet ikke må kjempe om plass i avlastningsbolig, men fleksibelt kan velge mellom avlastnings- og hjemmearena ved behov.

ECON Analyse har sammenlignet kostnadene der hhv. kommunen og ULOBA er arbeidsgiver for BPA-assistenten. Det sies lite om hva som inngår i beregningene, og om undersøkelsen har sett på ulikheter med utgangspunkt i hvordan kommunene organiserer sitt tjenestetilbud til denne gruppen.

Os kommune opplever å drive sin tjeneste til denne gruppen langt billigere enn ULOBA. Ved økning av antall brukere med BPA må vi betale ULOBAS administrasjonskostnader pr bruker med BPA. Fleksibel tjeneste i kommunen har faste administrasjonskostnader som dekker flere brukere med store hjelpebehov. ULOBA tar ingen fast administrasjonspris pr bruker, men en prosentandel av timeprisen. Det er ikke noe tak på administrasjonskostnaden, den følger antall timer assistanse.

Os kommune mener at sterkere rettighetsfesting av BPA ikke nødvendigvis vil medføre økte kostnader for kommunen dersom administrasjonen av ordningen utføres av brukeren selv, og ved at større ansvar for dokumentasjon og faglig innhold ligger på andelslagene. Imidlertid vil det medføre doble kostnader for kommunen å betale for eksempel ULOBA for administrasjon, da kommunen likevel har et organisatorisk, faglig og dokumentasjonspliktig ansvar for ordningen som de må ha ansatte til å utføre.

Det bør derfor innføres en statlig finansiering av kommunens ekstra kostnader i forbindelse med at bruker velger annen arbeidsgiver for sin BPA-ordning.

Ved departementets beskrivelse av BPA sies det at en slik organisering av tjenestetilbudet gir bedre ressursutnyttelse. Det er uklart om det er kommunen eller brukeren som vil oppleve denne bedringen. I den forbindelse er nødvendig å nevne at enkelte kommuner har et tjenestetilbud til denne gruppen som er utformet slik at det er mulig å møte behovet for fleksibilitet. I praksis betyr det at en gruppe brukere i samarbeid med sin aktuelle kommunale etat bytter tidspunkt for praktisk bistand med andre brukere. Rammen for total tjenesteyting holder seg stabil, men det er mulighet å påvirke når hjelpen gies. Det er derfor viktig å peke på at BPA kan føre til begrensede muligheter for de som velger "tradisjonell" utforming av tjenestetilbudet, da det kan bli færre brukere og tjenesteytere å flekse med. Dersom kommunen da skal imøtekomme behov for fleksibilitet på samme måte kan det føre til økte kostnader da arbeidstakerne har krav på en viss forutsigbarhet.

Spørsmål 2: "Bør kommunen eller brukeren bestemme arbeidsgiverforholdet? Bør bruker bestemme hvem som skal være assistenter?"

Hvis BPA skal fylle sin hensikt, må brukerne bestemme arbeidsgiverforholdet. Dersom brukeren velger kommunen som arbeidsgiver må de forholde seg til lov- og avtaleverk som kommunen har ved slik tjenesteyting. Vi opplever at det går et klart skille mellom brukere som har etablert tjeneste som skal omgjøres til BPA, og de brukerne som har behov for en økning. Ved sterkere rettighetsfesting av BPA og brukerbestemmelse ved ansettelse vil dette kunne føre til en masseoppsigelse av kommunalt ansatte. Os kommune mener at brukere må kunne lyse ut sine stillinger internt i kommunen, og velge blant de allerede ansatte. Ved økning av tjeneste stiller saken seg annerledes da det skal foregå nyansettelser.

I høringsnotatet side 8 står det at kommunen kan velge hvor assistentene skal ansettes. Kommunen kan ikke pålegge brukere med ønske om BPA å organisere tjenestene i ULOBA eller eget andelslag. I ULOBA forutsettes det at brukeren selv (eller foreldre) er arbeidsleder.

I høringsnotatet side 9 står det at foreldrestyrt BPA-ordning kan medføre en mer begrenset oppfølging og veiledning fra kommunenes side, og mindre innsyn. Dette bringer oss inn på det Os kommune mener er den største utfordringen med BPA: Dokumentasjon og kompetansekrav.

Det er svært uklart hvem som skal stilles til ansvar for kvaliteten i tjenesten når kommunen ikke er arbeidsgiver. ULOBA fraskriver seg ethvert ansvar med innholdet i tjenesten, og har ingen utarbeidede retningslinjer for hvordan arbeidsleder skal forholde seg til krav om dokumentasjon. I kommunen skal det finnes krav om faglighet og innhold i tjenesten som overføres til ULOBA når de har arbeidsgiveransvaret.

Problematikken blir svært tydelig hos brukere der praktisk bistand etter sosialtjenesteloven og rett til nødvendig helsehjelp etter kommunehelsetjenesteloven er så tett flettet sammen at det nesten ikke er mulig å skille tjenesteområdene fra hverandre. Problematikken forsterkes der brukeren er mindreårig og ikke kan administrere sin helsehjelp selv. Mange familier med funksjonshemmede barn opplever nettopp denne delingen mellom tjenesteområder som frustrerende, og ønsker en BPA ordning der flere tjenester er slått sammen. Når helsehjelp ytes er det strengere krav til dokumentasjon enn ved sosiale tjenester. Ansvar for dokumentasjonsplikten blir utydelig der kommunen ikke er arbeidsgiver. Os kommune har fått svar på spørsmålet om hvor det faglige ansvaret ligger, uansett organisering av tjenesten: Det faglige ansvaret ligger på den enkelte kommune. Det er derimot ingen klare retningslinjer på hvordan den enkelte kommune skal gå frem for å håndheve dette ansvaret.

Hensikten med BPA er at brukeren skal oppleve frihet og det ligger ingen føringer for hvilke tilsynsordninger som er hensiktsmessige der tjenesten er organisert i ULOBA eller privat andelslag. Fylkesmannen gir lite veiledning da de er klageinstans. Her mener Os kommune at departementet må komme med klare retningslinjer for hvilken praksis som skal gjelde. Her kan ulik kommunal praksis utgjøre en like stor forskjell i hverdagen for brukerne av ordningen som praksisen ved tildeling av BPA.

Os kommune er kjent med at det pågår et arbeid som ser på mulighetene for å slå sammen sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. Dersom BPA skal være en del av et sammenslått lovverk, blir det særlig viktig å se på krav til dokumentasjon og kompetanse/autorisasjon.

Når det gjelder kompetansekrav til assistentene er dette ikke nevnt i høringsnotatet. Kommunen stiller kompetansekrav til ansatte som skal utføre ulike tjenestetyper. I ULOBA eksisterer ingen andre krav enn de som arbeidsleder selv setter. Disse kravene har kommunen liten mulighet til å påvirke. Dette blir også tilfellet hvis lovendringen vil medføre at kommunen skal være arbeidsgiver for assistenter brukeren selv plukker ut. Det er sagt lite om hvilken rolle kommunen skal ha i utvelgelsen av assistentene, særlig med tanke på kompetansekrav og dokumentasjon.

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

Det er veldig personavhengig hvordan arbeidsledelse ovenfor brukere uten samtykkekompetanse vil fungere. Os kommune vil peke på at hjelpeverger ikke bør blandes inn i arbeidsledelse, de skal være en uhildet person som skal se til at brukerens rettigheter oppfylles. Hjelpevergeordningen er også en ulønnet oppgave, så Os kommune ser det som svært urealistisk og uriktig at hjelpeverger skal ha denne oppgaven.

Tjenesteyting til gruppen brukere uten samtykkekompetanse krever god faglig kunnskap og innsikt da denne gruppen ikke tydelig ytrer sine meninger selv. Vi antar at denne gruppen inngår blant de som ikke kan ivareta et arbeidslederansvar. Det er viktig at det kommer retningslinjer for hvordan pårørende skal utøve arbeidslederrollen, slik at det er mulig å sette noen grenser for hva som er akseptabelt.

Saksvurdering:

Oppsummering

Departementet fremmer i høringsnotatet tre forslag til endringer. Vi gjentar dem her, fulgt av Os kommunes kommentarer:

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

Os kommune ser det som lite hensiktsmessig at en type organisering av tjeneste skal rettighetsfestes. I sosialtjenesteloven § 4-2a står det at praktisk bistand, herunder BPA, er en rettighet for gruppen som fyller vilkårene for hjelp etter § 4-3. Etter vårt skjønn kan det ikke innebære en sterkere rettighetsfesting for denne gruppen å skille BPA ut i lovverket som egen paragraf. BPA er en av flere typer tjenester i sosialtjenesteloven som for mottakeren kan oppleves som formålstjenelig og tilfredsstillende. Det er ulik organisering, holdninger og arbeidsmetoder i det kommunale apparatet som byr på en utfordring når det gjelder å organisere tjenestene fleksibelt, individuelt og med brukermedvirkning. I bakgrunnen for lovforslaget sier Helse- og omsorgsdepartementet følgende: *"Det er i utgangspunktet kommunen som avgjør hvilke tjenester som skal tilbys. Departementet mener at dette fortsatt må være hovedregelen."* Det blir derfor viktig for oss å understreke behovet av tydelighet i lovverket når det gjelder hvem som er premissleverandøren når organisering av tjenestetilbudet skal avgjøres. I forbindelse med den nasjonale satsingen på gode løsninger for familier med funksjonshemmede barn, TAKT, i regi av helse- og omsorgsdepartementet og Fylkesmann ble følgende gjort klart for deltagerne: Lovverket er ingen begrensning når det gjelder tilbud til denne gruppen, det er et mylder av muligheter innenfor en gitt ramme. Det er holdninger og mangel på fleksibilitet som skaper begrensningene. Det er også en utfordring i definisjonen av "omfattende tjenestebehov". Som tidligere nevnt, opplever mange familier med funksjonshemmede barn delingen mellom tjenesteområder etter ulike lovverk som frustrerende, og ønsker en BPA ordning der flere tjenester er slått sammen. Skal man da tildele helsetjenester etter sosialtjenesteloven?

Os kommune finner det heller ikke hensiktsmessig at tjenestebehov timefestet til minimum 20 t skal være en utløsende faktor for rett til BPA. Det er innholdet i tjenestebehovet som må vurderes, ikke antall timer.

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

Os kommune viser her til svar på **Spørsmål 2**, samt gjentar at det bør innføres en statlig finansiering av kommunens ekstra kostnader i forbindelse med at bruker velger annen arbeidsgiver for sin BPA-ordning.

- ”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.”

Os kommune ser dette som et godt forslag. Vi har undres over at ordningen har hatt betegnelsen tilskudd da midlene trekkes fra statlige overførte midler. Dette er forhold som ikke har kommet frem før etter at midlene er innvilget og overført. Det betyr i praksis at kommunene har merarbeid med regnskapsføring og rapportering til RO med midler de likevel må ta av eget budsjett når man inntar en lengre tidshorisont. Det hadde vært mer passende å kalle ordningen ”øremerket lån til hurtig oppstart av BPA”.

Vi føler oss mer komfortabel med den foreslåtte ordning. Fylkesmannen kjenner best kommunenes behov og har erfaring med gode opplæringsordninger (for eksempel TaKT-opplæringen) som gir god utnyttelse av ressursene.

Rådmannens merknader:
Ingen.

Administrasjonens forslag til vedtak:
Formannskapet i Os kommune slutter seg til ovenstående saksutredning som kommunens høringssvar.

Behandling i Formannskapet 24.10.2007:
Innstillingen ble enstemmig vedtatt (7 – 0).

Vedtak i Formannskapet 24.10.2007:
Formannskapet i Os kommune slutter seg til ovenstående saksutredning som kommunens høringssvar.

Utskrift til:
Det kongelige Helse- og omsorgsdep., Postboks 8011 Dep., 0030 OSLO