



Oslo kommune
Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester

Byrådets sak

Byrådets sak nr.: /2007

Vedtaksdato: 19.10.2007

Vår ref. (saksnr.): 200703312-13

Arkivkode: 225

**HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL STERKERE RETTIGHETSFASTING AV
ORDNINGEN MED BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)**

Saksfremstilling:

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring et forslag om sterkere rettighetsfasting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Høringsfristen er satt til 01.11.2007.

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. 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. Departementet sier i sitt brev at endringen ikke vil 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.

Departementet ønsker 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 funksjonshemning, diagnose, alder) vil dette særlig skje? Hva vil være omfanget på den praktiske bistanden (tjenesteomfanget) 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 arbeidslederansvaret dersom brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette?

Forslaget er sendt på høring til bydelene, Det sentrale eldreråd, Rådet for funksjonshemmede, Helse- og velferdsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten. Høringsuttalelsen er basert på

innspill fra Det sentrale eldreråd, Rådet for funksjonshemmede, Utviklings- og kompetanseetaten og fra syv bydeler.

Vedtakskompetanse:

Bystyret har delegert til byrådet å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne. Jf sak 218 av 30.05.2001. Byrådet har delegert til byråden å avgi høringsuttalelser dersom saken ikke er av prinsipiell betydning, jf sak 1360 av 03.07.2001.

Vedtak:

Byråden avgir på vegne av Oslo kommune i henhold til delegert myndighet, følgende høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet vedrørende forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Jeg vil først gi noen generelle betraktninger til forslaget om lovfestet rett til BPA, og deretter kommentere de spørsmålene departementet nevner spesielt.

Lovfestet rett til BPA

Jeg er av den oppfatning at ordningen med brukerstyrt personlig assistanse er en god ordning som er til stor nytte for tjenestemottakere med behov for omfattende hjelp til grunnleggende behov for å kunne leve et aktivt og selvstendig liv. Ordningen bidrar til å ivareta grunnleggende prinsipper som individets rett til å bestemme over eget liv, valgfrihet og brukerinnflytelse. En rettighetsfesting som foreslått, innebærer en styrking av rettighetene til personer med stort hjelpebehov. Det gir dem mulighet til å styre ressursene selv. Dette er jeg svært positiv til.

Det er imidlertid noen forhold som bør utredes nærmere før lovforslaget blir vedtatt, dersom iverksetting i praksis skal kunne bli vellykket.

I et begrenset antall tilfeller har det vist seg at brukere som ønsker seg BPA og som i utgangspunktet fyller vilkårene for BPA, har hatt et sykdomsbilde som innebærer at samspillet med assistenten blir svært vanskelig, og det har derfor vært gitt avslag på søknad om tjenesten. Erfaringsmessig har dette vært brukere med psykisk sykdom eller tilsvarende problemer. I disse tilfellene er det blitt vurdert at BPA ikke er rette tjenesten for brukeren, men at det er mer hensiktsmessig at hjemmetjenestene utfører oppgavene. Til noen brukerne har det vist seg å være veldig vanskelig å finne egnede, ikke faglærte personer til å være personlige assistenter.

På bakgrunn av ovennevnte er det interessant å få brakt på det rene hvilke konsekvenser det får dersom kommunen ikke klarer å skaffe tilstrekkelig med assistenter, og brukerens lovfestede rett til tjenesten dermed blir brutt. Dette er en aktuell problemstilling i Oslo og andre kommuner der det er vanskelig å rekruttere nok egnede assistenter.

Kommunen har hatt en del tilfeller av urettmessig bruk av BPA-ordningen. Dette gjelder bl.a. der ordningen er brukt til tjenester som faller utenfor det som skal dekkes etter sosialtjenesteloven, som for eksempel større håndverksmessige oppgaver og utførelse av tjenester for brukerens pårørende. Dersom ordningen skal rettighetsfestes synes det nødvendig å definere nærmere hva

BPA-ordningen er ment å dekke, og foreta tydeligere avgrensninger mot oppgaver som ikke skal løses ved bruk av personlig assistent.

Det bør klargjøres bedre hvor vidtfavnende arbeidsgiveransvaret er, og hvordan dette står i forhold til kommunens overordnede ansvar for å sikre kvalitet og faglig forsvarlig standard på tjenestene, og for internkontroll. I hvilken grad har kommunen for eksempel ansvar for back-up-løsninger i forbindelse med sykefravær, ferie og annet fravær blant assistenter som er ansatt av andre arbeidsgivere (brukere/andelslag)? Og hvilket ansvar har kommunen dersom arbeidsgiver misligholder sine forpliktelser for eksempel når det gjelder utbetaling av lønn til ansatte assistenter, krav til regnskapsføring i tråd med god regnskapsskikk samt eventuell innbetaling av skattetrekk?

Det er behov for å klargjøre om kommunen skal ha ansvar og adgang til utøvelse av kontrollfunksjon i forhold til om brukeren utøver sitt arbeidsgiver-/arbeidslederansvar i henhold til lover og regler, ikke minst når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS) for ansatte assistenter og å sørge for at de har akseptable turnusordninger og forutsigbarhet når det gjelder arbeidstid og lønn.

Selv med større grad av klarhet omkring ansvarsforholdet mellom aktuelle aktører, er det behov for et system for kvalitetssikring av hvorvidt brukere kan mestre arbeidsgiver-/arbeidslederrollen. Ansvar for denne kvalitetssikringen bør legges til kommunen. Som et ledd i kvalitetssikringen bør det klargjøres hvordan man skal forholde seg når brukere med progredierende sykdom ikke lenger er i stand til å ivareta arbeidsgiver-/arbeidslederansvar. Det bør vurderes om kommunen bør gis mulighet for å si opp avtaler mot brukers vilje, dersom det kan dokumenteres at BPA ikke er en egnet måte å organisere bistanden på, dvs. at BPA ikke gir brukeren faglig forsvarlig tjeneste og/eller at de ansatte ikke har et forsvarlig arbeidsmiljø.

Under kapitelet "Hva er BPA" og andre steder er det vist til at BPA gir mulighet til et mer aktivt liv knyttet til bl.a. utdanning og arbeid. Utdanning og arbeid faller utenfor sosialtjenestelovens ansvarsområde. Det bør imidlertid oppfordres til å inngå samarbeid mellom sosialtjenesten og de instanser som har ansvar for assistanse etter andre lovverk, med utgangspunkt i brukerens individuelle plan. Dette kan være særlig aktuelt der brukere har behov for praktisk bistand tre ganger daglig (morgen, middag og kveld), ca. 1 time hver gang, og hvor det kan være vanskelig å få en assistent til å møte flere ganger daglig for bare å arbeid 1 time om gangen. Ved å inngå slike "spleiselag" vil en kunne oppnå mer attraktive stillinger og dermed mer stabilitet.

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 kan dette påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene av ordningen?

Det er mye som tyder på at de foreslåtte endringer vil føre til økt antall søknader om BPA. Bydelene antar at rullestolbrukere, personer med Multippel Sklerose (MS), Cerebral Parese (CP) og andre funksjonshemninger som ikke påvirker orienteringsevnen, i større grad vil ønske å gjøre seg bruk av BPA-ordningen dersom den blir en lovfestet rettighet. Det er også grunn til å regne med en økning av personer med ME-diagnose (Myalgisk Encefalopati) og psykiske lidelser. Brukere bosatt i samlokaliserte boliger for utviklingshemmede vil også trolig komme til å benytte ordningen i større grad enn i dag. Det samme gjelder for familier med funksjonshemmede barn.

Det er forholdsvis få eldre brukere av ordningen i dag, men jeg antar at det vil bli en økning også innenfor denne gruppen.

Hovedgrunnen til at det forventes en økning i bruken, er at det er et uttrykt ønske fra mange brukere av hjemmetjenester om færre tjenesteytere, mer stabilt personell samt fleksible og individuelt tilpassede løsninger, noe som det antas at er lettere å imøtekomme gjennom en BPA-ordning enn gjennom ordinære hjemmetjenester.

De foreslåtte endringer vil trolig påføre kommunen større kostnader, først og fremst på grunn av et større antall brukere. I rundskrivet I-15/2005 er BPA ikke forbeholdt personer som bor i private boliger, men tildeles uavhengig av type boform. Dette innebærer at ved en rettighetsfesting, vil personer som bor i samlokaliserte boliger, bofellesskap eller institusjon også kunne kreve BPA-ordning i stedet for å motta bistand fra det personalet som er tilknyttet boligen eller institusjonen. Dersom det forutsettes fra departementets side at ordningen ikke skal koste mer enn i dag, må det foretas en avgrensning av i hvilke bosituasjoner retten til BPA skal gjelde. BPA-ordningen baseres på 1:1-bemanning, mens tilsynsoppgaver i forhold til flere beboere i samlokaliserte boliger i dag kan utføres av en til to miljøterapeuter. Ubegrenset adgang til å velge BPA vil ellers kunne påføre kommunen betydelige utgiftsøkninger.

Dersom klargjøring av ansvar hos ulike aktører konkluderer med at kommunen for eksempel har ansvar for back-up-løsninger i forbindelse med sykefravær, ferie og annet fravær blant assistenter som er ansatt av andre arbeidsgivere (brukere/andelslag) vil dette også kunne medføre merkostnader for kommunene.

2. Bør kommunen eller brukeren velge arbeidsgiverforholdet?

Bør brukeren bestemme hvem som skal være assistenter?

Rundskriv I-20/2000 lister opp tre alternative former for organisering av BPA:

1. Kommunen som arbeidsgiver
2. Et andelslag av brukere (Uloba)
3. Brukeren er selv arbeidsgiver

Oslo kommunes bydeler bruker i dag alle ovennevnte alternativer. Innenfor modellen "kommunen som arbeidsgiver" brukes i dag også fire ulike private leverandører av tjenester. Jeg mener at rundskrivets opplisting ikke kan forstås uttømmende, og kan ikke se at det er rettslig grunnlag for at kommunen ikke kan overlate arbeidsgiveransvaret til også andre private tjenesteytere. Dette understøttes også av lov og forskrift om offentlig anskaffelser.

Departementet kan forstås dit hen i høringsutkastet at Uloba heretter likestilles med andre private tjenesteytere i dette markedet. Dette støtter Oslo kommune.

Brukers valg av arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent, bør skje i nært samarbeid mellom bruker og kommune. Jeg mener dette er nødvendig for at kommunen, ut fra nærmere fastsatte kriterier, skal kunne kvalitetssikre om bruker er i stand til å ivareta ansvar og arbeidsgiverforpliktelser overfor de ansatte. Brukerens egnethet som arbeidsgiver bør vurderes. Er arbeidsgiver en privat aktør (f.eks. Uloba), må kommunen gjennom avtaler kunne stille krav til denne, som sikrer en faglig forsvarlig tjeneste, kontroll med økonomien og et godt arbeidsmiljø for de ansatte.

Kommunen har et overordnet faglig og økonomisk ansvar for tjenesten, uansett hvem som er arbeidsgiver. Departementet bør derfor vurdere hvordan kommunen i den forbindelse skal ha gode formelle og reelle muligheter for å gå inn og sikre kvaliteten på tjenesten, og sikre at pleie og omsorg blir gitt på en faglig forsvarlig måte. Jeg er kjent med eksempler på at det har vært uforsvarlige forhold ved utførelsen av tjenesten hos brukere som har valgt annen arbeidsgiver enn kommunen, og der kommunen ikke har hatt noen mulighet for å gå inn og endre på tjenestetilbudet eller organiseringen av ordningen.

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 ikke er i stand til å ivareta dette?

Assistentene skal løse oppgaver for brukeren, og det er brukeren som skal styre assistentenes oppgaver. Brukeren og assistentene vil ha et nært samarbeid, og det er viktig at brukeren er trygg på assistentene. Jeg anser det hensiktsmessig at brukeren selv, eventuelt med bistand fra kommunen, velger ut hvem han/hun ønsker som assistenter.

Konklusjon

Jeg mener ordningen med brukerstyrt assistanse er en god ordning som er til stor nytte for veldig mange brukere med store hjelpebehov som ønsker å leve et aktivt og selvstendig liv. Samtidig kan forslag om rettighetsfesting av BPA skape store utfordringer både for brukere, ansatte og for kommunene dersom det ikke i forkant foretas tydelige avklaringer av de ulike aktørenes roller og ansvarsområder. Før forslaget om at ordningen skal bli en lovfestet rettighet eventuelt blir satt ut i livet, bør enkelte områder utredes nærmere, slik at det legges best mulig til rette for en smidig gjennomføring i praksis.

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester

Sylvi Listhaug
byråd