

**RÆLINGEN KOMMUNE**
SaksframleggArkivkode/-sak:
F51 / 2005/907-0

Saksbehandler: Siv Stevenson

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Komite for helse og sosial	12.11.2007
	Kommunestyret	28.11.2007

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

Rådmannen tilrår komite for helse og sosial å fatte følgende vedtak:

1. Rælingen kommune mener at hovedregelen bør være at kommunen står fritt til å organisere tjenesteforvaltningen, og avgjøre hvilke tjenester som er mest hensiktsmessig, i samarbeid med bruker.
2. Rælingen kommune støtter KS uttalelse med følgende punkter:
 - Støtter ikke forslaget om å rettighetsfeste BPA dersom tjenestebehovet er 20 timer eller mer.
 - Kritisk til at målgruppen for BPA ble utvidet uten at kommunesektoren ble tilstrekkelig rådført.
 - Uenig i at brukeren skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell.
 - Etterlyser nærmere avklaring av ansvarsfordelingen mellom arbeidsleder og arbeidsgiver, og kommunens ansvar dersom den ikke er arbeidsgiver.
 - Uenig om at de økonomiske merkostnadene for kommunen ikke bør kompenseres.

Saksutredning**1. Sammendrag**

Rælingen kommune vurderer i dag BPA- ordningen som en naturlig og viktig del av tjenestetilbudet, og at brukernedvirkning i utarbeidelsen av tjenestetilbudet til den enkelte er en selvfølge.

Vi ser at BPA- ordningen har begrensninger i forhold til brukergrupper som har behov for faglig bemanning. Rælingen kommune støtter i utgangspunktet ikke rettighetsfesting. Skulle det bli rettighetsfesting støtter Rælingen kommune hovedregelen om at retten til BPA inntreffer når behovet for praktisk bistand og opplæring er omfattende (veiledende min. 20timer i uken), og vi ønsker samtidig en aldersavgrensning.

Vi mener at kommunen bør bestemme arbeidsgiverforholdet, men bruker må kunne ivareta brukerstyringen selv, dvs. være arbeidsleder.

Rælingen kommune ser med bekymring på utfordringen BPA gir i forhold til å følge arbeidsmiljøloven samt beholde og rekruttere assistenter.

2. Innledning og bakgrunn

BPA er en alternativ måte å organisere tjenesten «praktisk bistand og opplæring» på. BPA innebærer at tjenestemottakeren har egne, faste assistenter som vedkommende har arbeidslederansvaret for. Dette vil si at brukeren skal bestemme hvem som skal være assistent, hva assistenten kan gjøre og hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis. Brukerstyringen er det som er viktig i denne ordningen, det er brukeren selv som skal administrere ordningen (rekruttere, gi opplæring, lage turnus, holde medarbeidersamtaler m.v.). Ordningen setter brukeren i bedre stand til å greie seg selv og gir mulighet for et mer aktivt, selvstendig og uavhengig liv knyttet til bl.a. utdanning, arbeid og familie.

Lovfesting av BPA ble vedtatt og trådte i kraft 1. mai 2000 (jfr. Innst. O. nr. 22 (1999-2000)). Etter dette skulle alle kommuner ha etablert tilbud om BPA. I 2005 ble målgruppen for BPA utvidet til å også omfatte barn og personer med kognitive funksjonsnedsettelse. I slike tilfeller må arbeidslederrollen bli ivaretatt av foreldre eller pårørende.

Rælingen kommune har siden den første lovfestingen i 2000 hatt vedtak om brukerstyrt personlig assistanse. Når det i 2005 ble åpnet for bruk av assistansegarantist økte antallet vedtak ytterligere.

BPA har vært en del av tjenestetilbudet på lik linje med de øvrige tjenestene. Kommunen samarbeider med brukeren/pårørende rundt hver sak for å komme frem til det mest hensiktsmessige tjenestetilbudet. I de tilfeller der man ser at BPA vil være den gunstigste løsningen, så er det naturlig nok det man iverksetter. I flere tilfeller ytes BPA som en av flere tjenester brukeren mottar. En hjemmeboende bruker kan motta et samlet tjenestetilbud bestående av for eksempel 20 timer BPA i uken, 1 helg privat avlastning i måneden, 2 uker ferieavlastning samt 10 timer omsorgslønn i uken (ca.). Vi opplever det altså ikke slik at kommunen unnlater enkeltpersoner å organisere tjenestene sine som BPA dersom det anses som den beste løsningen, selv om brukeren per dags dato ikke har krav på dette.

Rælingen kommune har per dags dato 10 vedtak om BPA fra ca. 10 – 20 timer. De fleste har andre innvilgede tjenester i tillegg.

Vi tilbyr BPA gjennom andelslaget Uloba som arbeidsgiver. Kommunen kjøper tjenesten til kr.300 per time inkl. administrasjonskostnader og opplæring.

I Soria Moria- erklæringen heter det at regjeringen vil foreta forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse. Det er ønskelig med større kommunal likhet.

I etterkant av Budsjett-innst. S. nr. 11 (2005-2006) fattet stortinget følgende vedtak:

”stortinget ber regjeringen fremme lovforslag om rett til brukerstyrt personlig assistent(BPA)”

I tråd med føringer fra Stortinget har departementet vurdert å endre sosialtjenesteloven slik at alle som fyller de alminnelige vilkårene for å motta praktisk bistand og opplæring, og har et omfattende behov for tjenester, får en rett til å kreve at hele eller deler av denne tjenesten organisert som BPA. Departementet har kommet til at det bør fremmes forslag om en rett for brukeren til å kreve BPA. Grunnvilkårene for å få praktisk bistand bør fortsatt være regulert i sosialtjenestelovens § 4-3. Videre må det være kommunene som, i samråd med brukeren, fastsetter tjenesteomfanget ut fra en individuell behovsvurdering. Retten til å få BPA foreslås avgrenset til brukere som har et omfattende behov for tjenester, men ikke begrenset til bestemte diagnoser eller alder. Det foreslås at bruker skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent. Det legges til grunn at de foreslåtte endringene ikke innebærer økte kostnader. Derfor foreslås det ingen endringer i finansiering.

Dette forslaget er nå lagt ut på høring med frist satt til 1.november 2007 (vedlegg).

3. Tidligere behandling og vedtak

Beskrivelse av tiltak og tjenester som ytes fra avdeling for funksjonshemmede og behov i tiden 2007-2012 ble vedtatt av kommunestyret 20/06/07. Planen inneholder retningslinjer for BPA og utfordringer knyttet til denne måten å organisere tjenestene på.

Kommunestyrevedtak 13.desember 2006 - handlingsprogram 2007-2010

Følgende styringsmål er særlig prioritert i avdeling for funksjonshemmede:

- Gradvis utbedring og fjerning av hindringer i tilkomst for funksjonshemmede
- Gi et tilfredsstillende tjenestetilbud til familier med hjemmeboende funksjonshemmede barn.
- Brukeren i sentrum for all utvikling.
- Tilstrekkelig kvalifiserte medarbeidere til å kunne gi et forsvarlig tjenestetilbud.
- Bedret ressursutnyttelse gjennom jevnlig kartlegging og evaluering av tjenestenivå og organisering.

4. Rådmannens vurdering

4.1 Faglige forhold

Rælingen kommune ser at ordningen setter enkelte brukere i bedre stand til å greie seg selv og få muligheten til et mer aktivt liv.

For mange brukere er det positivt å ha en eller et begrenset antall assistenter å forholde seg til.

Vi ser at BPA- ordningen allerede i dag gir brukerne i Rælingen kommune mulighet for sterkere brukermedvirkning og selvstyring av egen hverdag.

Rælingen kommune ser samtidig at ordningen har sine begrensninger i forhold til brukergrupper med for eksempel sterk kognitiv svikt, voksne multihandikappede og personer med alvorlige atferdsvansker. Faglige vurderinger tilsier at disse har behov for faglig bemanning tilknyttet heldøgntjeneste.

Det vil være vanskelig for kommunen å skulle stå inne for at det blir gitt ufaglært hjelp i tilfeller der det ikke oppleves forsvarlig, men bruker likevel ønsker det. Dette vil møte utfordringer både iht. arbeidsmiljøloven, bruk av tvang og makt iht. sosialtjenestelovens kap 4a, iverksetting av fagtiltak, grensesetting med mer.

Personer med tunge rusproblem eller alvorlig psykisk lidelse har i utgangspunktet behov for behandling og vil ofte ikke være i stand til å skape et forsvarlig arbeidsforhold/ være arbeidsleder.

Rælingen kommune ønsker også en aldersavgrensning, anslagsvis ved pensjonsalder, da vi vurderer det slik at de som er over denne alderen da heller vil ha behov for tradisjonell pleie- og omsorgskompetanse med tilhørende tjenester.

Rælingen kommune ser med bekymring på dagens arbeidsmarked. Det vil bli en stor utfordring å rekruttere og beholde assistenter til et arbeidsforhold som kan innebære ubekvemme arbeidstider, mangel på fagmiljø, arbeidskollegaer ol. Se også juridiske forhold aml.

4.2 Samfunnsmessige forhold

BPA kan sees i sammenheng med universell utforming som det rettes stadig større fokus på. Brukeren vil med ordningen ha større mulighet til aktiv deltakelse samt bedre tilgjengelighet til ulike samfunnsarenaer.

BPA krever relativt store ressurser av personell i forhold til antall brukere. Dette, som omtalt under faglige forhold, kan skape rekrutteringsvansker i et stramt arbeidsmarked

4.3 Miljømessige forhold

Se samfunnsmessige og juridiske punkter.

4.4 Juridiske forhold

Vilkårene for å få sosiale tjenester etter sosialtjenestelovens § 4-3 er følgende:

"Den som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d".

I stjl. § 4-2 a om tjenestene heter det per dags dato at

"De sosiale tjenester skal omfatte

a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et sterkt hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller andre årsaker."

Departementet mener at en slik rett bør systematisk knyttes sammen med rettighetsbestemmelsen i loven, § 4-3. Det foreslås et nytt annet ledd til bestemmelsen:

"Den som har fått omfattende bistand etter § 4-2 a har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse."

Rælingen kommune ser nødvendigheten av likere praksis mellom kommunene og at en sterkere rettighetsfesting kan være et virkemiddel i den sammenheng.

Ved en evt rettighetsfesting ser vi behov for at retten til BPA først inntreffer når kommunenes tjenestetilbud er omfattende. Kriteriet baseres på skjønn med et veiledende omfang på minst 20 timer i uka. Rælingen kommune ønsker større grad av avgrensing med hensyn til brukergruppe og alder som omtalt under faglige forhold.

Ifølge forslaget skal bruker selv bestemme hvilken arbeidsgivermodell de ønsker; kommunen eller et andelslag som Uloba.

Rælingen kommune mener at kommunen bør bestemme arbeidsgiverforholdet (se punkt 4.6), men ikke ha arbeidslederansvar. Når en bruker ønsker å organisere tjenestene sine som BPA, må bruker kunne ivareta brukerstyringen selv og dette innebærer arbeidsledelsen.

Vi ser med bekymring på utfordringene BPA gir i forhold til å følge arbeidsmiljøloven.

Hvis kommunen skal være arbeidsgiver og det foreligger et kontinuerlig behov for praktisk bistand, må hovedregelen om fast ansettelse gjelde. Etter aml § 15-7 kan arbeidstaker ikke sies opp uten saklig grunn. En ordning som BPA legger stor vekt på kjemien mellom bruker og assistent, men samtidig vil det være vanskelig med oppsigelse på grunn av brudd i tillitsforholdet eller manglende kjemi mellom bruker og arbeidstaker.

Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid kap. 10 vil være vanskelig å følge med hensyn til fleksibiliteten i BPA-ordningen, og det at bruker selv skal bestemme når hjelpen skal gis.

Viser bl.a. til § 10-3 om arbeidsplan som skal utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte, drøftes og fremlegges for arbeidstaker senest to uker før iverksettelse.

Se også administrative og personalmessige konsekvenser.

4.5 Økonomiske forhold

Rælingen kommune ser av erfaringer gjort i Sverige at det vil bli økt pågang til tjenesten ved og at det vil være en gjennomgående økning i antall tildelte timer hos den enkelte ved overgang til BPA. Også i Norge oppgir 90% av brukeren at de har hatt en økning i tjenestetilbudet etter at de fikk BPA (Guldvik 2003).

Eksempel på dette kan være at en beboer i heldøgntjeneste ønsker seg tjenestene organisert som BPA i eget hjem istedenfor. Det vil da ikke være mulighet til å dele en ansatt på flere brukere og timeantallet i vedtaket må da økes. En bruker som har delt nattevakt i samlokalisert bolig må kanskje ha egen assistent i hjemmet på natt for at tjenestetilbudet skal være forsvarlig.

Rælingen kommune støtter ikke departementets antagelse om at de foreslåtte endringene ikke innebærer økte kostnader og derfor ikke øker finansieringsordningene. Vi ser ikke, som departementet mener, at dette omfanget ikke er større enn at det kan dekkes innenfor kommunens nåværende økonomiske rammer.

Eksempel på mulige konkrete økonomiske konsekvenser ved en eventuell rettighetsfesting:

I dag har kommunen ni BPA -vedtak som utgjør 1,1 mill nettoutgifter i 2007 (400 000 i tilskudd). I 2008 vil nettoutgiften tilsvare 1,5 mill uten rettighetsfesting.

Dersom en bruker for eksempel velger å bytte fra helgeavlastning til tilsvarende timer BPA vil det i løpet av et år være ca. 200 000kr dyrere med BPA enn en helg med privat avlastning. Dersom en uke ferieavlastning omgjøres til timer med BPA vil dette utgjøre en forskjell på ca. 40 000kr per bruker.

Hvis vi sier at fem brukere med psykisk utviklingshemming går over fra helge- og ferieavlastning til en alternativ BPA -ordning, så vil dette utgjøre en nettoøkning på 1.250.000kr per år.

Dersom fem personer i pleie- og omsorgstjenesten med for eksempel MS, slagrammede eller lignende med tjenester som hjemmehjelp, støttekontakt mv søker og får omgjort tjenestene til BPA tilsvarende 20 timer i uka, utgjør dette en netto kostnadsøkning på anslagsvis kr 1 300 000,- pr år.

Dersom de foreslåtte endringene blir realitet må det forventes at det vil være nødvendig med økte ressurser i administrasjonen, min 1 årsverk som tilsvarende 500.000kr

Samlet vil rettighetsfestingen etter nøkternt anslag utgjøre en kostnadsøkning i tjenestene til hjemmeboende i Rælingen kommune på ca 3 mill i løpet av 1-2år.

4.6 Administrative og personalmessige konsekvenser

Dersom bruker skal bestemme arbeidsgivermodell kan dette skape svært spredte valg som vil være vanskelig å følge opp administrativt godt nok med hensyn til mengde brukere som velger kommunen som arbeidsgiver. Uansett vil kravet til oppfølging føre til en økning i behov for administrative ressurser. Dersom mange velger kommunen som arbeidsgiver vil saksbehandler måtte bruke mye tid på opplæring, informasjon, rekruttering, oppfølging, veiledning og dokumentasjon som det settes større krav til i det nye lovforslaget. Dette innebærer også vedlikehold av egen vikarpool, noe som allerede er en stor utfordring i øvrig miljøarbeidertjeneste.

Høringsnotatet viser til at kommunen har ansvar for at kvalitet på tjenestene som ytes holder en tilstrekkelig høy standard og for internkontroll med tjenestene. Rælingen kommune poengterer at dette kan stå i motsetning til at tjenesten gis i hjemmet og bruker selv skal bestemme hvem de vil ansette og hva de skal utføre. Se også punkt 4.4 vedrørende juridiske forhold knyttet til arbeidsmiljøloven.

4.7 Alternative løsninger

Vi ser på brukerstyrt personlig assistanse som en naturlig og viktig del av det totale tjenestetilbudet i kommunen, som vurderes på lik linje med andre måter å organisere tjenestene på.

4.8 Prinsipielle avklaringer

Hvis bruker fyller vilkår for å få tjeneste etter sotjl 4-2a, dvs. omfattende behov for praktisk bistand og opplæring, vil bruker kunne kreve å få tjenesten organisert som BPA ved rettighetsfesting. Det vil si at kommunens rett til å vurdere hvilken tjeneste som anses mest hensiktsmessig i den enkelte sak (utøve skjønn), selv sagt i samarbeid med bruker, begrenses. Kommunen vil miste muligheten til å ta helhetlige grep om dimensjoneringen og utformingen av tjenestene – eller organisere tjenestetilbudet ut fra lokale forhold.

5. Uttalelse fra andre (intern høringsprosess)

Rådet for funksjonshemmede og eldrerådet i Rælingen kommune ble invitert til å komme med høringsuttalelse til den politiske saken. Vi har per 08.10.2007 ikke mottatt høringsuttalelse fra rådet for funksjonshemmede.

Eldrerådet støtter departementets syn på viktig prinsipp som må ligge til grunn (se vedlegg): Retten til BPA skal ikke være begrenset av alder eller til bestemte funksjonshemminger. En utvidet rettighet vil gi større brukermedvirkning og valgfrihet. Bruker får bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent og rettigheten sikrer større likhet uavhengig av bostedskommune. Eldrerådet er usikker på om ikke endringene vil medføre økte kostnader, og ber rådmannen utrede disse konsekvensene i politisk sak.

6. Oppsummering og konklusjon

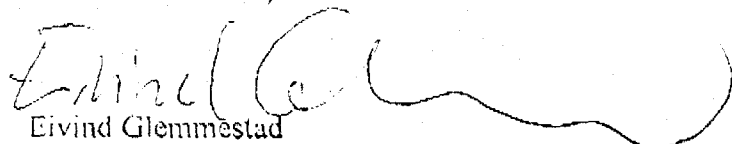
Rælingen kommune ser at ordningen setter enkelte brukere i bedre stand til å greie seg selv og få muligheten til et mer aktivt liv. Vi antar at en evt rettighetsfesting vil sikre likere praksis kommunene imellom.

Som beskrevet er det flere sider ved ordningen som kan medføre utfordringer for kommunen, blant annet forhold knyttet til arbeidsmiljøloven, faglige utfordringer og antagelse om vansker med å rekruttere og beholde assistenter i dagens arbeidsmarked.

Rælingen kommune er ikke i tvil om at en evt. rettighetsfesting vil medføre en kostnadsøkning som ikke kan dekkes innenfor kommunens nåværende økonomiske rammer.

Vi støtter av disse grunner derfor ikke rettighetsfesting.

Rælingen, (dato) 1. 11. 2007


Eivind Glemmestad
rådmann