

Saksframlegg

Arkivsak: 07/1345

Sakstittel: HØRING - FORSLAG TIL STERKERE RETTIGHETSFASTING AV
ORDNINGEN MED BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE

K-kode: F22

Saken skal behandles av:

Eldrerådet

Hovedutvalg for oppvekst og levekår

Rådmannens tilråding til vedtak:

::: &&& Sett inn innstillingen under (ikke slett denne linjen) &&&

Hovedutvalget ber administrasjonen oversende høringsuttalelse i tråd med rådmannens vurdering.

::: &&& Sett inn innstillingen over (ikke slett denne linjen) &&&

... &&& Sett inn saksutredningen under (ikke slett denne linjen) &&&

Grunnlagsdokumenter:

Høringsnotat – Forslag til sterkere rettighetsfasting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.

Lov om sosiale tjenester § 4-3 jfr § 4-2 a

Rundskriv I – 20/2000 Brukerstyrt personlig assistanse

Rundskriv I – 15/2005 Brukerstyrt personlig assistanse – utvidelse av målgruppen

Bakgrunnen for saken:

Helse og omsorgsdepartementet har sendt ut et høringsnotat med forslag til sterkere rettighetsfasting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Høringsfristen er satt til 01.11.07. Administrasjonen ønsker å inngi en høringsuttalelse innen fristen som er i tråd med de vurderinger som kommer fram i dette saksframlegget.

Saksopplysninger:

Lovforslaget 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 velge arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent. Denne rettigheten foreslås begrenset til brukere som har et omfattende behov for tjenester. 20 timer pr uke nevnes som et mål på hva som skal regnes som omfattende behov for tjenester.

Lovforslaget legger opp til at denne retten i utgangspunktet skal gjelde alle brukere som har et omfattende behov for helse- og sosiale tjenester uavhengig av alder, funksjonshemming eller diagnose.

Lovforslaget inneholder ikke forslag til endringer i vilkårene for retten til tjenestene praktisk bistand og opplæring eller omfanget av denne tjenesten. Departementet legger til grunn at de foreslåtte endringene ikke skal innebære økte kostnader for kommunene. Det foreslås ingen endringer i finansieringsform.

Departementet ber om 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 funksjonshemming, diagnose, alder) vil dette 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 arbeidsleder ansvaret for assistenten. Bør kommunen, pårørende eller hjelpeverge ha arbeidslederansvar dersom brukeren ikke selv er i stand til å ivareta dette?

Vurderinger knyttet til spørsmål nr 1:

Erfaring fra Sverige viser at de fikk en kraftig økning i både antall ordninger og utgiftene når de rettighetsfestet ordningen. En kan derfor anta at dersom ordningen blir rettighetsfestet i Norge vil det gi en stor økning i søkere til BPA-ordninger. Brukere med psykisk utviklingshemming, brukere med psykiske lidelser, eldre og barn vil bli nye grupper brukere av ordningen. Dette er bruker grupper som i liten grad har BPA i dag. Rådmannen mener lovgiver må være oppmerksom på at en rettighetsfesting som foreslått kan medføre store økte kostnader for kommunene både på grunn av økt antall BPA- ordninger og at BPA- ordninger er mer ressurskrevende enn vanlig kommunal organisering av pleie- og omsorgstjenestene.

BPA-ordningen innebærer personell knyttet til den enkelte bruker og en mister samordningseffekten.

Prognoser viser at pleie og omsorgstjenesten i de nærmeste årene vil stå ovenfor rekrutteringsproblemer og mangel på arbeidskraft. En rettighetsfesting av BPA vil føre til ytterligere personellbehov og kan dermed forsterke disse problemene.

Eldre og personer med psykisk utviklingshemming er store grupper mottakere av kommunens omsorgstjenester. BPA ordninger til disse brukergruppene kan bli kostnadskrevende pr time utført tjeneste da tjenester organisert som BPA er en individuell ordning der brukeren har sine egne ansatte. Tradisjonelle tjenester til disse brukerne er organisert slik at en oppnår samordningseffekter der ansatte yter tjeneste til flere brukere samtidig som f.eks i bofellesskap og dagsenter. Der brukere bor tett vil en med tradisjonell hjemmetjeneste kunne bruke personalet på en slik måte at de kan gi tjeneste til flere brukere i løpet av en arbeidsdag uten at dette trenger å gå på bekostning av opplevd kvalitet for brukeren.

Rettighetsfesting av BPA ved omfattende hjelpebehov kan bety at f.eks en bruker med psykisk utviklingshemming som bor i en av kommunens omsorgsboliger kan kreve BPA. Dette vil medføre at en mister den samordningseffekt en kan oppnå når brukere bor nær hverandre slik tjenestetilbudet i stor grad er organisert i dag.

Dersom rettighetsfesting blir knyttet opp mot at bruker må ha et omfattende behov for tjeneste på minimum 20 timer pr uke, kan dette føre til at behovskartleggingen kan bli problematisk. Brukere kan kanskje ha et ønske om å forsterke sitt behov for tjeneste for å komme opp i 20 timer slik at rettigheten utløses, selv om det kan være saker der faglige eller ressursmessige hensyn taler mot å igangsette en BPA- ordning. Rådmannen vurderer derfor at det kan føre til uheldige konsekvenser om en knytter en rettighetsfesting direkte til et bestemt timetall pr uke.

Dersom eldre med omfattende behov for tjenester kan kreve BPA kan dette bli ekstra kostnadskrevende for kommunen fordi eldre over 67 år ikke omfattes av ordningen "Tilskudd til særlig ressurskrevende brukere". Dagens organisering av tjenestene til eldre utnytter

mulighetene til å gi flere brukere tilsyn og tjeneste med en lavere grad av bemanning enn en vil klare med individuelle BPA ordninger. Kommunene har i de senere årene satset på utbygging av omsorgsboliger hvor eldre ofte med relativt omfattende hjelpebehov f.eks demente bor nær hverandre. I slike botilbud får en en god samordningseffekt av kommunens personale fordi ansatte kan ha tilsyn og gå til og fra brukerne etter brukers behov uten å være tilstede hele tiden. Samtidig er dette botilbud hvor den enkelte eldre kan oppleve trygghet og kontakt med så vel andre eldre og pleiepersonalet. Organisering som BPA egner seg ikke ved hjelpebehov av kortere varighet da assistentene har krav på lønn for minimum 2 timer ved frammøte.

Vurderinger knyttet til spørsmål nr 2:

Rådmannen mener at når kommunen er økonomisk ansvarlig for tiltaket, må kommunen få velge arbeidsgivermodell for å ha oversikt og kontroll over kostnadsbruken ved tiltaket. Det synes urimelig at brukeren skal ha rett til å velge arbeidsgiver uten at dette settes inn i en økonomisk og kvalitetsmessig ramme som defineres av kommunen. Det er grunn til å tro at flere private aktører er i ferd med å etablere seg i dette markedet. Det kan da bli vanskelig å ha oversikt og kontroll med økonomiske forhold knyttet til BPA.

Brukers opplevelse av et tjenestetilbud preget av brukerstyring vil først og fremst være knyttet til om en får organisert tjenesten som BPA. Valg av arbeidsgiverordning bør være av mindre betydning enn valg av assistent for opplevd kvalitet i det daglige.

Brukeren bør ha en sterkere rett til å være med å bestemme når det gjelder valg av assistenter enn valg av arbeidsgiver fordi det er assistentene som utfører tjenesten. Rådmannen mener imidlertid at arbeidsgiver må ha anledning til å være med å avgjøre sammen med bruker hvem som skal ansettes som assistenter.

Kostnader ved mislykkede ansettelser faller på arbeidsgiver. Dersom det ansettes assistenter som ikke fungerer i arbeidsforholdet vil det medføre kostnader for arbeidsgiver ved at en må si opp, lyse ut stillinger på ny, vikarutgifter og andre utgifter. Når kommunen er arbeidsgiver kan en også komme til å måtte omplassere de ansatte i kommunens ordinære virksomhet dersom de ikke fungerer hos en bruker.

Vurderinger knyttet til spørsmål nr 3:

Rådmannen har kommet til at i de tilfeller der bruker ikke kan være arbeidsleder selv må arbeidslederansvaret ivaretas av en som representerer brukeren som f.eks foreldre, pårørende, verge eller hjelpeverge. Dersom kommunen påtar seg arbeidslederansvaret forsvinner brukerstyringen som nettopp er hovedpoenget med denne ordningen. Ved å gi brukerne en rett til å kreve at kommunen skal være arbeidsleder vil dette etter rådmannens vurdering være med på å "vanne ut" ordningen.

Arbeidsledelse av BPA-ordninger kan være krevende. God arbeidsledelse er en kritisk suksessfaktor for om ordningen med BPA skal fungere godt både for brukeren som har et hjelpebehov, og for de ansatte som har brukerens hjem som sin arbeidsplass. Rådmannen mener at det må være et kriterium for å få tildelt BPA at brukeren enten selv, eller ved hjelp av en som utøver brukerstyring på vegne av brukeren, kan påta seg å være arbeidsleder.

Arbeidsleder har ansvar for å lede BPA- ordningen på en måte som tilfredstiller krav til kvalitet i forhold til arbeidsmiljøet for assistentene han har ansatt i BPA- ordningen. Arbeidsmiljøloven gjelder i disse arbeidsforholdene. Dersom bruker har utfordringer i sitt eget liv og fungering på grunn av sykdom, psykiske vansker, rus eller andre vansker, kan dette bety at de ansatte får utfordringer i sin arbeidssituasjon som kan være vanskelig å takle. Å være ansatt i private hjem og som regel være på jobb alene kan være en ensom og tøff jobb for de ansatte som til daglig blir prisgitt bruker / arbeidsleders fungering. Sett i lys av dette vil det være problematisk om en får en rettighetsfesting av BPA ordningen uten vurdering av om bruker eller en representant for bruker har evne til å være arbeidsleder.

Dersom bruker får en rett til å kreve at kommunen skal være arbeidsleder, kan en få en situasjon hvor det må brukes store ressurser til administrering av enkeltordninger uten at bruker har brukerstyring. Da kan ordningen komme til å fungere mer som individuelle særordninger ved siden av kommunens ordinære tjenestetilbud. En kan også tenke seg at bruker kanskje kan ha en lavere motivasjon for å få en slik ordning til å fungere i det daglige i forhold til arbeidsmiljøet i hjemmet. Velfungerende BPA- ordninger er avhengig av stor motivasjon hos bruker for å få BPA-ordningen til å fungere.

Ut fra den gode erfaringen kommunen har med BPA- ordningen slik den fungerer i dag, er rådmannen betenkt over de foreslåtte lovendringene. Randaberg kommune har nå ca 15 års erfaring med BPA-ordningen. Kommunen var tidlig ute med å igangsette BPA-ordningen for brukere. Randaberg har siden starten hatt en større andel brukere med BPA i forhold til innbyggertallet i kommunen enn landsgjennomsnittet. Rådmannen ser at kommunen vil stå ovenfor en rekke nye utfordringer dersom BPA ordningen blir rettighetsfestet som foreslått.

Rådmannen mener at konsekvensene av de foreslåtte lovendringene ikke er belyst i tilstrekkelig grad. Foruten økte kostnader for kommunen som nevnt ovenfor, bør lovgiver sette fokus på og konsekvensutrede hvilke følger de foreslåtte lovendringene vil få når det gjelder:

- Stabilitet i BPA-ordningene og rekruttering av assistenter
- Arbeidsmiljøet for assistentene i BPA-ordningene
- Forventet økt ressursbruk for kommunene og for staten
- Private aktørers betydning for prisutvikling av arbeidsgiverordningene
- Nye brukergrupper inn i BPA ordninger (eldre, barn, psykisk utviklingshemming)

Dersom lovforslaget blir vedtatt, må finansieringsformen endres og Stimuleringstilskuddet økes.

BPA ordningen bør fortsatt være en av flere måter en kan organsiere tjenestetilbudet på slik det er i dag. Kommunen må gjøre individuelle vurderinger ved valg av hjelpeform og bruker skal tas med på råd. BPA ordningen er en fleksibel og god måte å organisere tjenestene på for noen brukere. Ordningen kan være et velegnet virkemiddel for å realisere større egenansvar og valgfrihet for personer med funksjonshemming som ønsker å leve et aktivt liv. BPA-ordningen er og skal derfor være en viktig del av Randaberg kommunes tjenestetilbud. Rådmannen mener at kommunen som i dag, fortsatt må ha avgjørende myndighet ved valg av hjelpeform ut fra totale faglige vurderinger av hvordan en kan løse brukerens hjelpebehov sett i sammenheng med total ressursbruk og lokale muligheter.

Rådmannens vurdering:

Hovedutvalget ber administrasjonen oversende høringsuttalelse i tråd med rådmannens vurdering.

Saksbehandler: Edith Kristin Nøkling

Særutskrift:

... &&& Sett inn saksutredningen over (ikke slett denne linjen) &&&