

SAKSFRAMLEGG

Utvalg: Hovedkomiteen for helse, omsorg og velferd

Arkivsaksnr.: 07/1724-2

Arkiv: F22

HØRINGSUTTALELSE FRA RINGERIKE KOMMUNE VEDR. FORSLAG TIL STERKERE RETTIGHETSFASTING AV ORDNINGEN MED BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE

Forslag til vedtak:

::: Sett inn forslag til vedtak under denne linja ↓

Hovedkomiteen for helse, omsorg og velferd vedtar vurderingen i denne sak som kommunens høringsuttalelse i forhold til forslaget om sterkere rettighetsfasting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.

::: Sett inn forslag til vedtak over denne linja ↑

... Sett inn saksutredningen, vurderingen og saksdokumentene under denne linja ↓

Utredning:

Stortinget har bedt Regjeringen fremme lovforslag om rett til brukerstyrt personlig assistent (BPA), og Helse og omsorgsdepartementet har sendt dette ut på høring med frist for kommunene til å uttale seg innen 1. november 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.

Forslaget er ment å stimulere kommunene til å organisere praktisk bistand på nye måter og bidra til større valgfrihet og brukarmedvirkning. Retten til å få organisert praktisk bistand som BPA foreslås avgrenset til brukere som har et omfattende behov for tjenester. Dette samsvarer med dagens retningslinjer som presiserer at det forutsettes at bistandsbehovet er så omfattende at det mer hensiktsmessig kan ivaretas gjennom BPA enn gjennom mer tradisjonelle omsorgstjenester. Ved et lite bistandsbehov vil det ikke foreligge tilsvarende behov for BPA.

Forslaget innebærer videre at retten til å velge BPA ikke skal være begrenset til bestemte funksjonshemninger eller diagnoser. I utgangspunktet legges det heller ikke opp til at retten skal være begrenset av alder. Samlet sett vil forslaget bidra til å utjevne kommunale forskjeller på hvem som får tjenestene organisert som BPA.

Det bes 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?
2. Fra hvilke grupper (type funksjonshemming, diagnose, alder) vil dette særlig skje?
3. Hva vil være omfanget på den praktiske bistanden (tjenesteomfanget) til disse gruppene?
4. Hvordan kan dette påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene av ordningen (for kommunen, og for staten)?
5. Bør kommunen eller brukeren bestemme arbeidsgiverforholdet?
6. Bør brukeren bestemme hvem som skal være assistenter?
7. 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:

Ad. spørsmål 1

Etter dagens lovverk er BPA en alternativ organisering av tjenester til sterkt funksjonshemmede personer. Oppgaver som kan utføres med hjemmel i sosialtjenestelovens § 4-2, bokstav a, kan inngå ved tildeling av brukerstyrt personlig assistanse.

Om kriteriene for rettighetsfesting kun er et stort og omfattende pleie- og omsorgsbehov som utløser minst 20 timer hjelp pr. uke, vil omfanget øke. Etterspørselen etter et tilbud som garanterer en til en-bemanning i alle situasjoner og individuell tilrettelegging, vil øke betydelig. Antallet eldre vil også øke mer enn det departementet antar, selv om mange eldre vil kunne være skeptiske til å ivareta arbeidslederrollen. Det er heller ingen grunn til å tro at pårørende til eldre og pårørende til brukere med alvorlige psykiske lidelser vil være mindre villige til å være arbeidsgiver enn for eksempel pårørende til psykisk utviklingshemmede.

Ad. spørsmål 2

Ringerike kommune mener at en lovendring vil kunne gi følgende nye brukergrupper:

- Eldre med alvorlig somatisk sykdom, også de som i dag har sykehjemsplass.
- Eldre med demens, også de som i dag får sykehjemsplass
- Myndige brukere med utviklingsforstyrrelser og utviklingshemming som i dag får et tilbud i tilrettelagte, samlokaliserte boliger med bemanning
- Brukere med alvorlig psykiatrisk lidelse som i dag får omfattende hjemmetjenester, bla. miljøterapeutiske tiltak
- Barn/unge som i dag får avlastningstilbud i avlastningsboliger
- Andre funksjonshemmede som trafikkskadde og andre med progredierende lidelser som i dag får tilbud i tilrettelagte og samlokaliserte boliger.

Ad. spørsmål 3 og 4

Det vises til NOU 2005:8 "Likeverd og tilgjengelighet" side 239, som ut fra et anslag på 15 – 20 % økning av brukergruppen, beregner en ny utgift på mellom 31 og 47 millioner pr. år. BPA i eldreomsorgen omfattes ikke i dette tallmaterialet og sannsynligvis heller ikke brukere med alvorlig psykiatrisk lidelse.

Ut fra den åpne rettighetsfesting høringsnotatet legger opp til, mener Ringerike kommune at anslaget på 15 – 20 % økning i brukergruppen med kognitiv svikt er alt for lavt. Utviklingen av kostnadene i Sverige viser en økning fra 1994 – 2005 på 162 % og forventning om 354 % økning fra 1994 – 2010. I denne gruppen er også psykiatriske pasienter tatt med. Ut fra disse tallene vil det derfor være rimelig å anslå minimum en tidobling i antallet BPA-brukere dersom forslaget om rettighetsfesting blir realisert.

BPA er en svært personal- og kostnadsintensiv organisasjonsform som innebærer en til en - bemanning i alle situasjoner, uten mulighet for sambruk av ressurser og effektivisering av driften. Hvis enkelte brukere som i dag bor i bemannede bofellesskap (disse har alle vedtak på 20 timer bistand eller mer) skulle velge å få sine tjenester organisert som BPA-ordning, ville kommunen miste avgjørende samdriftsfordeler. Assistentene har en minimum arbeidstid på to timer, slik at behovet for personalressurser vil øke i forhold til kommunens tidsestimering av ordinært personlig stell og husarbeid. Ut i fra de erfaringer Ringerike kommune har gjort i forhold til ordningen så langt, får også BPA-brukere i gjennomsnitt tildelt flere timer i uken enn ved ordinær praktisk bistand.

BPA-prosjektet i 12- kommunesamarbeidet i Vestfold fant at ett døgnkontinuerlig omsorgstilbud organisert som BPA, tilsvarte kostnadene til 4 sykehjemsplasser i KOSTRA-gruppe 13. Ett omsorgstilbud på 37,5 t/uken organisert som BPA tilsvarer 1sykehjemsplass. Tilleggstjenester som hjemmesykepleie, natt-tjeneste, omsorgslønn, avlastning m.v. er ikke beregnet inn i disse tallene. Ringerike kommune er registrert i KOSTRA-gruppe 13, og tallene antas å være relevante. Kostnadene ved de pålegg som Ringerike kommune har fått i forhold til kvalitetssystemer og internkontroll, tilrettelegging av assistentenes arbeidsmiljø, HMS-rutiner, opplæring og oppfølging av den enkelte arbeidsleder og assistenter er ikke utredet i høringsnotatet.

Rapporten fra BPA-prosjektet blant 12 kommuner i Vestfold viser at et døgnkontinuerlig tiltak organisert som BPA vil koste 2,5 mill. kroner/år. Da ULOBAS timepris brukt som beregningsgrunnlag. I tillegg kommer tradisjonelle tjenester med nødvendig fagkompetanse som hjemmesykepleie mv. Det er derfor ikke urimelig å forvente en gjennomsnittspris på 3 – 3,5 mill. kroner for slike tiltak. Etter de nye refusjonsreglene for ressurskrevende brukere med en basiskostnad på kr 770.000 pr år og 85 % refusjon, vil kommunens andel bli 1,1 til 1,2 mill. kroner pr. bruker. Dette vil gi store negative konsekvenser for en allerede anstrengt kommuneøkonomi, og kan ikke godtas uten at det følger med statlige øremerkede midler slik at kommunens utgifter til BPA ikke øker.

Ad. spørsmål 5

Ringerike kommune kan ikke anbefale et rettskrav på BPA for alle brukere med et bistandsbehov over 20 timer pr. uke og rett til selv å velge arbeidsgiver. Dette vil redusere kommunens organiseringsfrihet. Kommunenes politiske flertall bør fortsatt ha rett til å organisere tjenestene i pleie- og omsorgssektoren ut fra de lokale forholdene, og selv beslutte grad av eventuell privatisering av tjenestene.

Dersom brukeren selv skal kunne velge arbeidsgiver, vil det kunne etableres flere private alternativer. Dette vil igjen kunne føre til at assistenter innen en og samme kommune kan ha forskjellige arbeidsforhold, avlønning, arbeidstidsbestemmelser, pensjonsordninger o.a., med de arbeidsmiljømessige utfordringer dette vil representere.

Ringerike kommune mener at kommunen selv bør være arbeidsgiver, da BPA er en kommunal tjeneste på lik linje med andre kommunale tjenester. Det som er viktig for brukerne, er at de er med på utformingen av hvordan arbeidsgiverforholdet skal ivaretas, og at de får et "eierforhold" til valgte modell. Økt brukermedvirkning gir økt brukertilfredshet.

Ad. spørsmål 6

Arbeidslederbegrepet er ikke tilstrekkelig utredet. Delt arbeidsleder- og arbeidsgiveransvar er noe helt nytt i offentlig forvaltning og burde vært utredet bedre før kommunene fikk iverksettingsansvar. Høringsnotatet viser kun til brukernes rettigheter som arbeidsleder, ikke de konkrete pliktene en arbeidsleder må påta seg. Ut fra kommunenes erfaring, anses det alvorlig at de prinsipielle forhold med brukeren som personalleder og at sikring av de ansattes arbeidsmiljø ikke er utredet.

Det er arbeidsgivers ansvar å tilrettelegge et forsvarlig arbeidsmiljø for assistentene og utvikling av HMS-rutiner. Brukeren som arbeidsleder kan ikke anses som arbeidsgiver i Arbeidsmiljølovens forstand, med mindre det foreligger et ansettelsesforhold direkte opp i mot brukeren. Ansvar må derfor ivaretaes av kommunen.

Arbeidsgiver har også ansvaret for at kvaliteten på tjenestene holder en tilstrekkelig høy standard og internkontroll. Dette ansvaret kan vanskelig ivaretaes av brukeren.

Ringerike kommune er av den bestemte oppfatning at brukeren bør ha stor innflytelse på valg av assistenter. Dette ikke minst fordi BPA - ordningen også innebærer at man skal ha faste assistenter som skal bistå med personrettede tiltak (hjelp til toalettbesøk o.a.). Kommunen må ha et omfattende veilednings- og opplæringsansvar. Det bør lages en skriftlig avtale mellom arbeidsgiver (kommunen) og arbeidsleder (bruker) hvordan ansettelsesprosessen skal være.

Departementets merknad om at *"Dersom arbeidsforholdet mellom bruker og assistent ikke fungerer på en tilfredsstillende måte, er det viktig at det kan bringes til opphør på en enkelt og ryddig måte"* skaper usikkerhet. Dette kan svekke arbeidstakerrettighetene mht oppsigelse/avskjed eller pålegge arbeidsgiver å tilby omplassering når det "skjærer seg" mellom assistent (arbeidstaker) og arbeidsleder (bruker).

Ad. spørsmål 7

Høringsnotatet har ikke utredet hvem som har ansvaret for å rekruttere arbeidsledere når brukerne gis et rettskrav på BPA og brukeren selv ikke kan ivareta ansvaret. Overformynderiene har allerede i dag et stort rekrutteringsproblem når det gjelder hjelpeverger. Kommunene kan bli påført en ny utgift, enten gjennom ansettelse av arbeidsledere eller lønnede hjelpeverger, dersom pårørende ikke påtar seg ansvaret. Ringerike kommune kan ha forståelse for at pårørende i noen tilfeller kan påta seg ansvaret for innholdet i BPA-ordningen ut fra kjennskap til og engasjement for et familiemedlem. Vi kan derimot ikke godta at BPA-ordningen skal ha ansatt arbeidsleder eller lønnet hjelpeverge. BPA-ordningen vil da få samme grunnpreg som de ordinære tjenestene kommunene allerede har, men uten kommunenes tradisjoner for å organisere et pleie- og omsorgstilbud ut fra lovverk, kvalitetsforskrift, HMS-forskrift mv.

For brukeren er det å ha en BPA-ordning viktig for å kunne styre sin tilværelse og leve et mer aktivt og selvstendig liv selv om man er funksjonshemmet. Men slik Ringerike

kommune ser det, må forutsetningen for å få denne ordningen være at man er i stand til å være arbeidsleder selv.

Departementet legger i Rundskriv I-15/2005 frem flere eksempler på forhold som må avklares før foreldre kan utøve eller bistå med ordningen. Eksempler her er hvem av foreldrene som skal velges og i hvilken grad foreldrenes autoritet virker inn på brukeren sine avgjørelser. Selv om det er viktig å drøfte disse tingene i familien, mener vi likevel at dette er forhold som vanskeliggjør assistentens arbeidssituasjon. Dette kan gi høy ”turnover” og høyt sykefravær blant assistentene. Brukeren vil få forholdsvis mange assistenter å forholde seg til, noe som man ville unngå nettopp med å innføre BPA. På grunnlag av dette mener Ringerike kommune at foreldrene uansett ikke bør utøve rollen som arbeidsleder.

Ringerike kommune vil få komme med følgende innspill ut over svar på de spørsmål departementet stiller:

a. Rekruttering av assistenter

Ringerike kommune opplever allerede store rekrutteringsproblemer. Det er et kjent faktum at helse, pleie- og omsorgstjenestene står overfor store utfordringer når det gjelder å rekruttere personell til de tradisjonelle tjenestene i årene som kommer. Vi ber derfor om at departementet utreder rekrutteringsproblemene i forhold til de nye brukergruppene med rettighetsfestingen, og konkurransen dette vil innebære for offentlige helse- og pleie/omsorgstjenester dersom brukeren (arbeidslederen) selv skal kunne velge arbeidsgiver. Vi er også skeptiske til den overrepresentasjon familie og vennetilsettinger vil kunne utgjøre blant assistentene, og som vi må forvente. Hva dette vil bety for innholdet i tjenestene og arbeidsmiljøet til de ansatte, er heller ikke utredet. Ringerike kommune er bekymret for at det private sosiale nettverket, som har dype røtter i norsk kultur, er i ferd med å erstattes av et ansatt og lønnet nettverk!

b. Kommunalt selvstyre

Kommunene har hittil stått fritt til å organisere tjenestetilbudet i pleie- og omsorgssektoren ut fra de lokale forholdene. Kommunene har også i hovedsak hatt avgjørelsesmyndighet på hvilke tjenester brukeren skal ha etter en individuell vurdering av søknaden, (jfr. Lov om sosiale tjenester §§ 4-3, 4-2 og 8-4). I denne vurderingen kan kommunen også vektlegge økonomiske og personellmessige ressurser, så lenge tjenestetilbudet anses å være faglig forsvarlig og hensiktsmessig. Departementet gir uttrykk for at dette fortsatt skal være hovedregelen. Departementets forslag er imidlertid at alle brukere med et bistandsbehov over 20 t. pr. uke skal ha et rettskrav på å få tjenestetilbudet som BPA og rett til å velge arbeidsgiver. Dette innebærer at kommunen mister retten til å organisere tjenestetilbudet i pleie- og omsorgssektoren og ha avgjørende innvirkning på hvilke tjenester som skal tilbys.

Signalene oppfattes som motstridende, og forslaget reduserer organisasjonsfriheten i kommunene. Ringerike kommune er av den oppfatning at alle søknader om pleie- og omsorgstjenester skal underkastes en individuell vurdering for å finne frem til et kvalitativt godt og hensiktsmessig tjenestetilbud for den enkelte. Kostnadsforskjeller i tiltakene og muligheter for rekruttering og organisering av personell må tas med i vurderingen av hensiktsmessighet.

Departementet grunngir sine anbefalinger ut fra et overordnet ønske om å bidra til en utvikling av ordningen. Ringerike kommune mener at departementet har andre virkemidler for å oppnå dette. Kvalitetsforskriftens § 3 sikrer brukermedvirkning, medbestemmelse, fleksibilitet og individuell tilrettelegging for alle brukere. Helsetilsynet og fylkesmennene har tilsynsplikt med kommunene og kan overprøve kommunen i individuelle klagesaker. Vi kan derfor ikke anbefale et rettskrav på BPA for alle brukere med et bistanndsbehov over 20 t/uken og rett til selv å velge arbeidsgiver. Kommunenes politiske flertall bør fortsatt ha rett til å organisere tjenestene i pleie- og omsorgssektoren ut fra de lokale forholdene og selv beslutte grad av privatisering av tjenestene.

Saksdokumenter:

- Høringsbrev - forslag til sterkere rettighetsfestning av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (Helse og omsorgsdepartementet)

Ringerike kommune, 23.10.2007

Svein Aannestad
Rådmann

Saksbehandler: Arne Rabbe / Sveinung Homme

[... Sett inn saksutredningen, vurderingen og saksdokumentene over denne linja ↑](#)