

HØRING – FORSLAG TIL STERKERE RETTIGHETSFESTING AV ORDNINGEN MED BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTENT (BPA)

Sluttbehandles i: Formannskapet			Fordeling: *	
ArkivsakID.:	JournalpostID.:	Arkiv:		Saksbehandler:
05/11936	07/26067	K2-G73		Hilde Follestad

Behandling:	Dato:	Saksnummer:
Formannskapet	24.10.2007	273/07

Dokumenter:

Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet: høringsforslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) Vedlegg 1

Fakta:

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt ut høringsnotat om sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). 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 at en bruker som innvilges BPA skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent. Retten til å få organisert praktisk bistand som BPA foreslås avgrenset til brukere som har et omfattende behov for tjenester tilsvarende 20 timer. Retten til å velge BPA skal ikke være begrenset til bestemte funksjonshemninger eller diagnoser eller alder.

BPA finansieres av kommunene gjennom de frie inntektene. I tillegg er det etablert et øremerket tilskudd som skal dekke kommunens utgifter knyttet til rekruttering og opplæring. Tiltak knyttet til rekruttering og opplæring må søkes via ordinære opplæringstiltak til fylkesmannen.

Kommunen bes særskilt om å gi innspill til følgende punkter:

1. I hvilken grad vil de foreslåtte endringene føre til at et større antall brukere vil ønske tjenestene organisert som BPA og hvordan kan dette påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene av ordningen.
2. Bør kommunen eller brukeren bestemme arbeidsgiverforholdet og 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 arbeidslederansvar dersom brukeren selv ikke er i stand til å ivareta dette?

Departementet ønsker også innspill til alle punktene i høringsnotatet og åpner opp for at kommunen kan gi sine synspunkter til dette samtidig.

Vurdering:

Økt rettighetsfestelse

Ringsaker kommune har de siste årene hatt en jevn økning i antall ressurskrevende brukere og brukere som ønsker BPA. Med en sterkere rettighetsfestelse antas det å medføre at et større antall brukere vil ønske tjenesten organisert som BPA. Erfaring viser at brukergrupper med diagnoser som blant annet ME (utmattelsessyndrom) og MS (muskellidelse) særlig er brukere som ønsker tjenestene organisert som BPA. Videre vet vi at andelen eldre med aldersdemens er økende og at pårørende til denne brukergruppen kan sette krav om at tjenestene skal organiseres som BPA. Foreldre med barn med ulike funksjonshemminger er klart økende, og mange av disse velger denne organiseringen.

Ringsaker kommune har til tider vanskeligheter med å rekruttere assistenter til ordningen. Lovforslaget synliggjør ikke konsekvensene dersom kommunen ikke klarer å skaffe til veie assistenter til ordningen. De fleste kommuner opplever økt fokus på rettigheter og på aktiv omsorg. Dette gjør det nødvendig å sette grenser for hvilke oppgaver Ringsaker kommune skal løse, og hvilke oppgaver som individet selv skal løse.

Allerede i dagens lovgivning finnes rettighetsfestelse i sosialtjenestelovens § 4.3 ” De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp til å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4.2 bokstav a-d”. Bokstav a) omhandler blant annet kommunens plikt til å ha en ordning med BPA. Denne rettighet retter seg til brukerens behov, mens utsendt forslag synes å ta utgangspunkt i at det utløses en rettighet når bruker har behov for bistand ut over et bestemt antall timer. Mange brukere har svært sammensatte behov som best kan ivaretas gjennom at det finnes en god og fleksibel omsorgstjeneste i kommunene. Enkelte brukere har mindre sammensatte behov. Mange av disse kan bli, og blir i dag innvilget BPA. Noen brukere har en annen oppfattelse av egen situasjon enn omsorgstjenesten. I disse tilfellene har brukerne en klagerett som tar utgangspunkt i innholdet i tjenesten de mottar. Ved slike klager vil fylkesmannen/fylkeslegen ta stilling til hvilken hjelp brukeren har krav på. Ved å opprettholde ordningen slik den er i dag, vil klageretten og dermed brukerens rettsikkerhet, ha et høyt fokus.

Det antas at en sterkere rettighetsfesting vil medføre at flere brukere vil ønske tjenesten organisert som BPA. Det må tas med i betraktningen at flere eldre vil ønske seg BPA ved rettighetsfesting av ordningen. Flere får funksjonsnedsettelse når de blir eldre. I dag er bare 6 % av brukerne over 67 år, men etterspørselen tyder på at også flere eldre vil ønske å nyte godt av kvalitetene ved ordningen. På den annen side vil begrensninger i forhold til alder kunne føre til motsetninger mellom grupperinger som er avhengig av velferdsstatens goder.

Ramme på 20 timer

Sterkere rettskrav som kun legger vekt på timeantall kan umiddelbart virke som en demokratisering av BPA. Ringsaker kommune har flere brukere med ordningen BPA som har færre bistandstimer enn 20 timer, og hvor ordningen fungerer svært tilfredsstillende og som ved en slik organisering kan medføre mindre hjelpebehov. Utfordringene for Ringsaker kommune er mange med bakgrunn i de mange små stillingsbrøker som bindes opp til enkeltbrukere. Dette begrenser styring og organisering av tjenestene i Ringsaker kommune. Et bistandsbehov på 20 timer tilsvarer 55 % stilling. Dersom bruker trenger hjelp på helg, gjelder arbeidsmiljøloven også her. Det innebærer at for å dekke opp 20 timer bistand per uke, vil stillingsbrøkene bli to ganger 21,6 % stilling og en på 13.1 % stilling. Dette er stikk i strid i målet om å redusere andelen ansatte som jobber deltid slik St.meld.nr 25 (2005-2006) vektlegger. Med bakgrunn i at bruker selv er arbeidsleder, vil man kunne forutsette at mange

trenger hjelp på samme tid (eks: hjelp til å stå opp). Dette kan medføre en betydelig økning av antall svært små stillingshjemler.

Bruker får bestemme arbeidsgiverforholdet:

Arbeidsgiver står for den formelle siden av BPA ordningen. Arbeidsgiver ansetter/sier opp, sørger for lønnsutbetaling, feriepengar, arbeidsgiveravgift og forsikring. I dag er det tre valgmuligheter når det gjelder arbeidsgiveransvaret:

1. Ringsaker kommune er arbeidsgiver
2. Privat andelslag (ULØBA) er arbeidsgiver
3. Bruker selv kan være arbeidsgiver

De fleste brukere får i stor grad innvilget sitt ønske om arbeidsgivervalg. En rettighetsfestelse i valg av arbeidsgiverforholdet, fratar Ringsaker kommune kontroll over ordningen og tjenestene som utøves i denne. Høringsnotatet nevner ingen kvalitetskrav til private andelslag. Dette stiller Ringsaker kommune i en vanskelig situasjon i forhold til kvalitetsutvikling av tjenesten. Det vil være viktig å avklare hvilke krav private aktører skal ha i forhold til tjenestekvalitet, pris og ansvar for assistent i ordningen. Ringsaker kommune sammen med brukar bør bli enig om hva som er det beste valget i hvert tilfelle for å sikre tilstrekkelig standard på kvalitet på tjenestene.

Høringsnotatet ber om synspunkter på fastsetting av timerpris i de ulike arbeidsgivermodellene. Det stilles spørsmål om det er det riktig at brukar skal dekke merkostnaden ved å redusere antall timer til BPA, dersom de velger en dyrere arbeidsgivermodell enn Ringsaker kommune? Rådmannen mener at dette undergraver det egentlige bistandsbehovet. Dersom en brukar definerer sitt bistandsbehov til 20 timer eller mer, vil brukar ikke trengje mindre bistand, selv om vedkommende velger en dyrere arbeidsgivermodell. Bistandsbehovet er definert i forhold til oppgaver og ikke til timepris.

ULØBA omregner vedtaket slik at brukar får noe mindre ut enn hva forvaltningsvedtaket sier. Dette fordi vedtakstimer skal dekke administrasjonskostnader, kjøregodtgjørelse og andre utgifter som påløper i ordningen. Rådmannen ønsker at departementet skal gi noen føringer på hvordan dette skal behandles, og om kommunen gis de samme rettigheter til å omregne vedtak slik praksis er i ULØBA.

Rådmannen er også av den oppfatning at man må ha god kunnskap om BPA for å kunne fatte gode vedtak. Rettighetsfestelse av arbeidsgiverforholdet kan derfor bidra til at Ringsaker kommune mister muligheten til å utvikle tjenesten.

Bruker får bestemme hvem som skal være assistent:

Assistentar må forholde seg til både arbeidsgiver og arbeidsleder. Arbeidsgiver styrer det administrative, mens arbeidsleder gir instruks til assistentar hvordan oppgavene skal utføres. Økt rettighetsfestelse fratar kommunen styring over tjenesteutviklingen samt mulighet til å ha en langsiktig rekrutteringsstrategi. Praktisk bistand er kommunenes løpende oppgaver og gir ikke grunnlag for midlertidig ansettelse. Disse assistentene må derfor få fast ansettelse og bli gitt andre oppgaver dersom brukar dør, flytter eller dersom bistandsbehovet endrer seg og tjenestene hjemles i annet lovverk.

BPA ordningen setter ingen krav til fagkompetanse. Brukar selv lærer opp assistenten i sitt bistandsbehov. Dette innebærer at mange stillingshjemler bindes opp av ufaglærte. Dette er stikk i strid med St.meld 25 (2005-2006) sier om:

"Kvalifisering av personell. Tiltaket skal sikre god kompetanse i sektoren ved å kvalifisere ulike personellgrupper som ikke har helse- og sosialfaglig utdanning fra videregående skole. Dette skal skje gjennom opplæring, tilleggsutdanning, fagprøve og vurdering av realkompetanse."

En økt rettighetsfestelse vil begrense Ringsaker kommunes strategiplanlegging i forhold til rekruttering og opplæring av eget personell.

Tilskuddsordningen:

BPA finansieres i dag i all hovedsak gjennom kommunens frie inntekter på samme måte som andre tjenester etter Sosialtjenesteloven. Fra 1996 har det vært et statlig stimuleringsstilskudd til BPA på Helse og omsorgsdepartementets budsjett (Statsbudsjett kap 761, post 66). Midlene skal stimulere kommunene til å ta i bruk BPA. Ringsaker kommune søker midler til den enkelte bruker som skal dekke utgifter knyttet til opplæring av arbeidsleder og assistent. Til i dag har stimuleringsmidlene bidratt til å gi Ringsaker kommune handlingsrom for å legge til rette for å få denne ordningen etablert gjennom opplæring og veiledning av assistenter og arbeidsledere. Ved bortfall av tilskuddsordningen vil det medføre økte driftsutgifter til nettopp disse formål.

Arbeidslederansvar i ordningen BPA:

Når tjenesten organiseres som BPA blir bruker arbeidsleder. Dette innebærer at bruker må være motivert til å påta seg ansvaret som leder. Bruker må kunne definere sine egne behov, lære opp og veilede assistenter, sette opp og følge opp arbeidsplaner, melde behov for ansettelse av assistenter i ordningen, registrere fravær, signere timelister, lære opp å veilede assistenter, holde personalmøter og innføre og gjennomføre HMS tiltak i sitt eget hjem. Ved årsskifte 2005-2006 ble målgruppa for BPA utvidet til å gjelde personer som ikke kan ivareta arbeidsledelsen selv. St.prp.nr 1 (2005-006) sier:

"...at ordningen utvides slik at også de som må ha assistanse for å ivareta arbeidslederrollen og brukerstyringen, kan få BPA. Departementet vil gi retningslinjer om dette og presisere at også funksjonshemmede med kognitiv funksjonssvikt, herunder utviklingshemmede og familier med barn med nedsatt funksjonsevne, som hovedregel kan få tjenesten organisert som BPA"

Lovens hensikt er at bruker med funksjonshemming skal kunne styre innholdet og formen på hjelpen de mottar. BPA er en god ordning der det er reell brukerstyring, men dersom Ringsaker kommune skal være arbeidsleder utøves i prinsippet ordinære tjenester, og behovet for BPA bortfaller. Dersom foreldre eller andre nære pårørende velges som arbeidsleder, anbefales det at foreldrenes rolle avklares, slik at man unngår situasjoner der det blir gitt uklare eller motstridende beskjeder. Personer med kognitive funksjonsnedsettelse vil allerede ha oppnevnt hjelpeverge i forbindelse med at de mottar sosiale tjenester. Ringsaker kommune må da undersøke om hjelpevergeoppdraget må endres for at brukerstyring/arbeidsledelse av en personlig assistent kan omfattes.

Konklusjon:

Økt rettighetsfestelse:

- Rådmannen antar at økt rettighetsfestelse vil føre til at et større antall brukere vil benytte seg av ordningen BPA.
- Rådmannen antar at økt rettighetsfestelse vil føre til økt andel ufaglærte i pleie- og omsorg og at små stillingsbrøker bindes opp til enkeltpersoner.
- Rådmannen antar at økt rettighetsfestelse vil føre til økte drifts- og administrasjonskostnader.

Arbeidsgivervalg og valg av assistenter:

- Rådmannen mener at Ringsaker kommune sammen med bruker bør bli enig om hva som er det beste arbeidsgivervalg og gjennom dette bidra til å sikre tilstrekkelig standard på kvalitet på tjenestene
- Rådmannen mener at assistenter som tilsettes fast i kommunen må tilfredsstille kommunens krav i forhold til kompetanse og verdigrunnlag. Dette for å sikre at Ringsaker kommune kan ha reell styring over tjenesteutvikling og strategiplanlegging i forhold til rekruttering og opplæring av eget personell.

Arbeidslederansvar:

- Rådmannen mener at BPA ordningen bør videreføres der det er reell brukerstyring. Det vil si at bruker selv er i stand til å ivareta arbeidslederansvaret. BPA ordningen er egnet der familier har barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne, forutsatt at foreldrenes rolle som arbeidsleder tydeliggjøres. Hjelpevergeoppdraget må avklares om det kan omfatte brukerstyring/arbeidsledelse av en personlig assistent.

Forslag til vedtak:

Ringsaker kommune slutter seg ikke til forslag for sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistent av den begrunnelse som framgår i saksutredning

Rådmannen i Ringsaker kommune 17.10.2007

Jørn Strand

Anne Kari Thorsrud
Utviklingssjef

24.10.2007 Formannskapet

Enstemmig vedtak.

Rådmannens innstilling tiltres.

FSK-273/07 Vedtak:

Ringsaker kommune slutter seg ikke til forslag for sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistent av den begrunnelse som framgår i saksutredning.