

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Dette brev sendes også pr e-post

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

Høringsuttalelse fra Statens seniorråd

Det vises til Helse- og omsorgsdepartementets høringsbrev av 29.06.07 og vedlagt høringsnotat om forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse, heretter BPA. Statens seniorråd stod ikke på høringslisten, og har ikke fått forslaget til tilsendt. Vi har kontaktet departementet om dette og varslet at høringsuttalelse vil komme fra rådet.

Rådet ser svært positivt på forslaget om å utvide og styrke retten til å få tjenesten praktisk bistand organisert som BPA for personer som trenger denne tjenesten, og at retten til BPA foreslås verken avgrenset av diagnose eller alder. Slik rådet ser det, vil rettighetsfestingen kunne bidra til større kommunal likhet i tildelingen av tjenesten og det vil styrke både valgfrihet og medbestemmelse for brukere som fyller vilkårene for tjenesten. Dette forutsetter imidlertid at kommunenes holdninger til bruk av BPA overfor enkelte grupper blir noe mer positiv enn hittil, og lovendringen vil forhåpentligvis bidra til dette. Rådet er imidlertid skeptisk til fastsetting av en norm på 20 timer for at retten til BPA inntreffer, og kommer tilbake til dette i høringssvaret.

Økning i brukergruppen og økonomiske konsekvenser

Rådet støtter departementet i at det ikke finnes begrunnelse for å innføre øvre aldersgrense for tilståelse av praktisk bistand etter sosialtjenesteloven i form av BPA. Innføring av øvre aldersgrense ville vært diskriminering av eldre borgere, og trekke i motsatt retning av ønsket om å redusere diskrimineringen i Norge. Vi vil understreke betydningen av at ordningen gjøres kjent for potensielle eldre brukere, slik at flere eldre kan få muligheten til å benytte seg av ordningen. Det må forutsettes at BPA-ordningen også kommer med i vurderingen når tjenester skal tildeles personer med demens, og at ikke ordningen automatisk ekskluderes i vurderingsgrunnlaget overfor denne gruppen. Mange pårørende ønsker å ha dement ektefelle boende lengst mulig hjemme. Vurdering av hvilket tjenestetilbud som skal gis til den enkelte må vurderes i forhold til en helhetlig vurdering av vedkommendes bo- og livssituasjon. For mange vil en BPA-ordning kunne være et godt alternativ, særlig i en begynnende demensfase. Rådet ber om at kommunene anmodes om å ivareta dette hensyn, samt at andelslag og private aktører som inngår samarbeidsavtaler med kommuner om administrering av ordningen, får føringer om å ikke ekskludere brukere pga høy alder.

En følge av ovenstående vil være et økt antall eldre som vil komme under ordningen. Eventuelle økte kostnader for kommunene knyttet til bruk av BPA vil være et tegn på at brukere har blitt tildelt for lite tjenester. Vi mener imidlertid at økt bruk av BPA-ordningen også kan bidra til å redusere behov for andre tjenester fra ulike sektorer og forvaltningsnivåer, og dermed bli ressurs sparende for samfunnet.

Valg av arbeidsgivermodell

Rådet støtter i utgangspunktet departementets forslag om at brukeren bør kunne ha rett til å velge arbeidsgivermodell, men mener at det å selv være arbeidsgiver bare bør skje unntaksvis. Det kan oppstå en rekke problemstillinger knyttet til det at brukeren/pårørende/hjelpeverge får arbeidsgiveransvaret for assistenten. Dette kan bl.a. gjelde arbeidsrettslige forhold, kontroll med kvaliteten på tjenesten, og forholdet mellom brukeren og assistenten. Vi mener det er viktigere å rettighetsfeste rett til *medvirkning* til valg av arbeidsgivermodell.

Det bør være kommunen som til slutt avgjør hvem som skal ha arbeidsgiveransvaret, etter å ha drøftet dette med brukeren. I noen tilfeller kan det være det beste for alle parter om kommunen, eller for eksempel andelslag, har arbeidsgiveransvaret. Vi mener derfor at det i lov eller forskrift bør legges klar forutsetning om at brukerens/pårørendes/hjelpeverges kompetanse må tillegges vekt dersom en av disse skal inneha arbeidsgiveransvaret. Vi ser at ved kommunalt arbeidsgiverforhold vil det bli lettere å administrere BPA-ordningen effektivt, for eksempel ved å omdisponere assistentens ressurser innenfor dennes arbeidstid dersom brukeren blir innlagt på sykehus, og skaffe vikarer ved assistentens sykdom, ferie og lignende.

Valg av assistent

Vi støtter forslaget om rettighetsfesting av retten til å delta i ansettelsesprosedyren og valg av assistent. Uavhengig av valg av arbeidsgivermodell er det helt avgjørende for hvor vellykket BPA-ordningen blir at brukeren, eller pårørende/hjelpeverge på vegne av brukeren, får rett til å delta i ansettelsesprosedyren og til å godkjenne assistenten.

Pårørende vil ofte kjenne brukerens behov og ønsker godt, og derfor ha gode forutsetninger til å bistå i valg av arbeidsgivermodell og assistenter som kan passe best for brukeren, der brukeren selv ikke er i stand til dette. I mange tilfeller bor aktuelle pårørende i samme hjem som brukeren og vil dermed være i en situasjon hvor de skal få "fremmede" i sin private sfære. De vil også ha interesse av og kunne bidra til at tjenesten utformes til det beste for brukeren. Det kan derfor også være av relevans for hvor vellykket ordningen kan bli at også pårørende har gode relasjoner til assistenten. Vi mener likevel at retten til å bistå ved valg av assistent for en bruker bør skje etter en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle, da det ikke alltid er gitt at dette vil være til det beste for assistenten, og dermed tilbudet til brukeren.

Hvem som bør ha arbeidslederansvaret

Rådet er enig i at utgangspunktet må være at brukeren har arbeidslederansvaret for assistenten. I de tilfeller brukeren ikke er i stand til å ivareta dette, mener vi at det må være mulig at pårørende eller hjelpeverge skal kunne tildeles dette ansvaret. Dette må også gjelde for eldre demente brukere. Også her mener vi at dette bør skje etter en individuell vurdering i hver enkelt sak, da det ikke alltid er gitt at dette vil være for det beste for verken brukeren eller assistenten. Det bør legges en forutsetning om at den som får arbeidslederansvaret forpliktes til å delta i opplæring i dette.

Krav til hjelpebehovets omfang og forhåndsfastlagt timepris

Rådet er enig i at retten til PBA som hovedregel inntre når hjelpebehovet er så omfattende eller av en slik art at det best kan ivaretas gjennom en BPA-ordning. Vi er imidlertid skeptisk til å fastsette et kriterium med en veiledende norm på minst 20 timers hjelpebehov for at retten til BPA skal inntre, og at BPA kan vurderes som et alternativt tjenestetilbud. Dette selv om kriteriet skal baseres på skjønn, og at kommunen skal sikre brukermedvirkning i sin vurdering. Vi frykter for at slik veiledende norm vil kunne bli praktisert strengt og dermed medføre at en bruker som ligger tett under denne grensen ikke tilbys det best egnede tjenestetilbudet.

Ved å sette et skille på 20 timer vil en kun ta hensyn til mengde hjelp, og ikke legge vekt på at et hjelpebehov kan være "av en slik art" at BPA er mest tjenlig. En sentral målsetting med BPA er å gi økt fleksibilitet og derigjennom mulighet til et mer aktivt og selvstendig liv. Det finnes eksempler på at BPA for brukere med et lite omfattende omsorgsbehov målt i antall timer, har vært avgjørende for mulighet til å være i arbeid. Dette kan gjelde personer som har behov for noe bistand på morgenen for å komme på jobb eller annen aktivitet til et bestemt tidspunkt. Statens seniorråd mener derfor at avgrensning i forhold til mengde hjelp vil kunne få utilsiktet virkning sett i forhold til intensjonen med BPA om å sikre økt fleksibilitet og mulighet til et aktivt og selvstendig liv.

Et kriterium på 20 timers hjelpebehov krever også avklaring av hva som skal inngå i timeantallet. Den interne organiseringen av pleie- og omsorgstjenestenes oppgaver (praktisk bistand etter sosialtjenesteloven og hjemmesykepleie etter helsetjenesteloven) varierer fra kommune til kommune. I noen tilfeller vil det for eksempel være aktuelt at hjemmesykepleiere utfører praktisk bistandlignende oppgaver. I andre tilfeller vil en assistent kunne utføre sykepleielignende oppgaver. Mange brukere får sitt hjelpebehov dekket av flere ordninger, eksempelvis BPA og hjemmesykepleie, med ulik fordeling i timeantall for disse tjenestene bl.a. på grunn av kommunens organisering og definering av oppgavene. I slike tilfeller kan det oppstå urimelig forskjellsbehandling dersom kriteriet med 20 timers hjelpebehov kun skal medregne hjelpebehov etter sosialtjenesteloven. Vi mener også at det er en fare for vridningseffekt av den foreslåtte timeantallsgrensen slik at tjenestetilbudet utformes med tanke på å unngå at en bruker kan vurderes å ha rett til BPA. I tillegg er det en rekke uavklarte problemstillinger knyttet til kvalitetssikring ved evt. bruk av assistent til å utføre tjenester som reelt sett er helsetjenester.

Dette synliggjør behovet for en klarere samordning av pleie- og omsorgstjenestene etter sosialtjenesteloven og helsetjenesteloven. Forslaget i høringsnotatet gjelder kun for tjeneste etter sosialtjenesteloven. Vi etterlyser harmonisering av regelverket slik at uklarheter tilknyttet bl.a. BPA-ordningen kan ryddes av veien.

Vi mener at utgangspunktet må være brukerens behov for tjenester og en vurdering av BPA som det best egnede tilbudet, som skal bestemme omfanget av tjenesten BPA. Timeantallet som brukeren tilstås bør derfor utregnes ut fra dette i samarbeid med brukeren/pårørende/ hjelpeverge. En skjønnsmessig vurdering av BPA som det beste alternativet, må ikke bortfalle kun fordi antall timer ligger (rett) under en fastlagt grense for timeantall. Det må være en forutsetning at timeantallet kan fordeles fleksibelt utover ukedagene ut fra brukerens behov til enhver tid knyttet til dagsform og aktiviteter.

Rådet mener at en ikke bør innføre forhåndsfastlagt timepris fordi dette kan føre til ulikheter i tilbudet på grunn av distriktsvise forskjeller i rekrutteringsgrunnlaget for ansettelse av assistenter, og dermed lønnsnivå for assistentene. Det at en er nødt til å tilby høyere lønn enn gjennomsnittet for å få rekruttert assistent på grunn av et stramt arbeidsmarked, må ikke forringe tjenestetilbudet som brukeren har rett til ut fra sine behov.

Egenandeler

Høringsnotatet drøfter ikke spørsmål knyttet til egenandeler når det gjelder BPA-ordningen. Rådet anbefaler at man foretar en avklaring av hvilke deler av BPA-ordningen som det skal kunne kreves egenandel for, da det ofte er spørsmål om dette i dagens ordning.

Utkast til lovbestemmelse

I forslaget til lovtekst foreslår departementet formuleringen: "*Den som **har fått omfattende bistand** ...*" (vår utheving). Rådet mener at denne formuleringen er uklar, da den kan forstås som om brukeren allerede må ha mottatt omfattende bistand før retten til BPA inntreffer. Det kan medføre en unødige forsinkelse i at BPA iverksettes for nye brukere. Vi foreslår denne formuleringen endret til: "*Den som **har omfattende behov for bistand** ...*".

Finansiering

Rådet tar ikke stilling til hvordan finansieringsordningen for BPA organiseres fra statlig hold. Vi ser at den foreslåtte endringen i tilskudd til ressurskrevende tjenester i hvert fall i noen grad kan kompensere for økte kommunale utgifter som følge av rettighetsfestingen. Imidlertid stiller vi spørsmål ved om de økonomiske konsekvensene for kommunene er godt nok utredet i og med at høringsnotatet ikke gir sikre prognoser på økning i antall personer som kan fylle vilkårene for tildeling av BPA eller økning i timeantall som følge av rettighetsfestingen. Vi savner mer utdyping av dette i høringsnotatet.

Vi forutsetter at eventuelle merutgifter for kommunene vil bli utredet og håndtert slik at de kan oppfylle lovens krav, uten at ordningens innhold og formål blir svekket. Dersom bevilgningene til kommunene ikke økes i første omgang utover økningen i tilskudd til ressurskrevende tjenester, anbefaler rådet at kommunenes økonomiske rammevilkår for forvaltning av ordningen evalueres innen ikke altfor lang tid etter at lovendringen blir iverksatt.

Med vennlig hilsen

Ivar Leveraas
Rådsleder

Lena Hagberg
Sekretariatsleder