



Rådmannen

Tromsø kommune

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

HØRING: FORSLAG TIL STERKERE RETTIGHETSFASTING AV ORDNINGEN MED BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

Kommunenes ansvar og selvråderett

Kommunene har ansvar for å tilby innbyggerne forsvarlige tjenester etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. Kommunene tildeler praktisk og personlig hjelp, samt øvrige pleie- og omsorgstjenester, ut fra en individuell vurdering av den enkelte brukers behov og søknad om tjenester. I henhold til kvalitetsforskriften skal tjenestene utformes i nært samarbeid med brukerne. Tromsø kommune er av den oppfatning at kommunene er opptatt av å gi gode og individuelt tilpassede tjenester, hvor brukerne innlemmes i utformingen av tjenestetilbudet.

Kommunene står fritt til å organisere tjenestetilbudet i pleie- og omsorgssektoren ut fra de lokale forholdene. I denne vurderingen kan kommunene også vektlegge økonomiske og personnlemmessige ressurser så lenge tjenestetilbudet er å anse som faglig forsvarlig og hensiktsmessig.

BPA – ordningen gir brukerne et godt alternativ til mer tradisjonelle tjenester, og den stimulerer kommunene til å organisere praktisk og personlig hjelp på en mer brukerorientert måte. Kommunene arbeider kontinuerlig for å redusere antall hjelpere hos den enkelte bruker.

Departementets forslag er 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.

En sterkere rettighetsfasting av BPA - ordningen vil bryte med kommunenes selvstendige rett til å organisere pleie- og omsorgstjenestene ut fra lokale forhold og behov, og vil også redusere kommunenes mulighet til å gjøre egne prioriteringer innenfor tjenesten. Kommunen mister også retten til å bestemme hvilke tjenester som skal tilbys til den gruppen som gis utvidede rettigheter. Resultatet kan også bli økt bruk av uønsket deltid.

Ved en utvidelse av målgruppen blir særpreget ved BPA utvannet og mer lik ordinære hjemmetjenester. Dessuten vil økonomiske prioriteringer føre til enten behov for mer restriktiv utmåling av timer eller en urimelig forskjell i tjenestetilbud mellom personer med og uten krav på BPA.

Kommunen understreker at alle søknader om pleie- og omsorgstjenester må underkastes en individuell vurdering for å finne fram til et kvalitativt godt og hensiktsmessig tjenestetilbud for den enkelte. Kostnadsforskjeller i tiltakene og muligheter for organisering og rekruttering av personell må tas med i vurderingen av hensiktsmessighet.

Helsetilsynet og fylkesmennene har tilsynsplikt med kommunene og kan overprøve kommunene i individuelle klagesaker.

Et vesentlig utgangspunkt for Stortingets ønske om sterkere rettighetsfesting av BPA var å oppnå større kommunal likhet med hensyn til hvem som får BPA. Som departementet viser til i høringsnotatet har ikke rettighetsfestingen i Sverige ført til større likebehandling, noe som tyder på at rettighetsfesting ikke nødvendigvis er et egnet virkemiddel for å oppnå denne målsettingen.

Nye brukergrupper

Høringsnotatet foreslår å lovfeste retten til BPA for brukere med omfattende tjenestebehov, anslagsvis 20 t/uken. Det er ingen avgrensinger mht diagnoser, funksjonshemninger eller alder. Det tas ingen forbehold om at brukeren må kunne ivareta brukerstyringen og arbeidsledelsen selv. Pårørende eller andre med fullmakt fra brukeren og hjelpeverge kan ivareta brukerstyringen og arbeidsledelsen på vegne av brukeren.

Hovedmålet med BPA - ordningen har hittil vært å sikre funksjonshemmede deltakelse i samfunnet gjennom arbeid, skole, studier, organisasjonsarbeid og sosiale/kulturelle aktiviteter.

Departementets forslag oppfattes derfor som en helt åpen ordning som vil omfatte alle brukere uansett alder, funksjonsnivå eller individuelt hjelpebehov men med et bistandsbehov ut over 20 t/uken.

Etter hvert som BPA - ordningen har blitt mer kjent, er antallet BPA - brukere stigende. Erfaring fra andre tjenester/ordninger tilsier at det er all grunn til å tro at sterkere rettighetsfesting vil medføre økt etterspørsel etter ordningen. En utvidelse av rettighetsfestingen vil åpne for at alle grupper som mottar praktisk bistand og opplæring vil ha rett på å få organisert tjenesten som BPA, forutsatt at de har behov for hjelp ut over 20 timer pr uke. Da det legges opp til at også andre enn brukeren selv kan ivareta brukerstyringen og være arbeidsleder, er det grunn til å tro at det vil komme søknader om BPA fra de fleste grupper som mottar tjenester; eldre og pleietrengende, demente/pårørende til demente, øvrige brukere med kognitiv svikt bl.a. utviklingshemming, mennesker med alvorlige psykiatriske lidelser og andre yngre og middelaldrende funksjonshemmede. Alle disse gruppene er i dag brukere som får til dels omfattende hjelp i bofellesskap eller omsorgsboliger med bemanning, institusjoner eller andre former for botiltak med tjenester. Kommunene mener at myndige brukere med kognitiv svikt i de fleste tilfellene vil ha et kvalitativt bedre tilbud i tilrettelagte boliger med fagkompetent leder og ansatte med vernepleierkompetanse/omfattende opplæring.

Kommunene har erfart flere faglig/etiske dilemmaer når BPA – brukere ikke makter å ivareta sine primærbehov. Kommunen anser det for eksempel faglig uforsvarlig å sette inn tvangstiltak etter Sotjl. kap 4A i en BPA - ordning uten faglig ledelse til stede.

NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet pkt 12.6.2.2 s 238 anbefaler ikke rettighetsfesting av

BPA, men at personlig assistanse blir en obligatorisk kommunal tjeneste. Dette innebærer at brukere med kognitiv svikt blir inkludert i målgruppen, men kommunene opprettholder myndigheten til individuell vurdering av søknadene og en individuell vurdering av hensiktsmessig organisering vurdert mot andre tjenestetyper. Kommunen støtter konklusjonene i NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet.

Departementets forslag om målgruppe BPA går mye lenger enn dansk og finsk lovgivning, og også lenger enn svensk lovgivning. I Sverige kreves det at ordningen må være innvilget før fylte 65 år. Kostnadsutviklingen til personlig assistanse i Sverige har økt kraftig og ordningen har ført til store nedskjæringer i øvrige tjenester til pleie og omsorg i Sverige. Tromsø kommune er bekymret for at det samme vil skje i Norge, og at det vil føre til urimelige forskjeller i tjenestetilbud mellom de som har krav på BPA og de som ikke har det.

Den svenske regjeringen har besluttet at hele LSS - ordningen skal vurderes primo 2008. Kommunen foreslår at spørsmålet om rettighetsfesting av BPA og utvidelsen av målgruppen utsettes til denne omfattende kartleggingen av personlig assistanse i Sverige er ferdigstilt.

Arbeidsgiveransvar og arbeidslederrollen

Tromsø kommune er uenig i at brukeren skal ha rett til å bestemme arbeidsgiver. Det bør fortsatt være en politisk beslutning i den enkelte kommune om pleie- og omsorgstjenester skal konkurranseutsettes eller ikke.

Uansett organisering er kommunen faglig ansvarlig for tjenestetilbudet. Kommunalt innsyn i private tjenester vil være avgjørende for å sikre brukers tjenester, men også assistentenes arbeidsforhold og arbeidsmiljø.

Det er for eksempel derfor nødvendig at kommunene gjennom sine kontrakter med leverandører av BPA - tjenester får tilstrekkelig innsyn og informasjon, for å sikre at tjenesteleverandøren ivaretar arbeidsgiveransvaret overfor arbeidslederne og de personlige assistentene. Oppfølging av arbeidsmiljølovens bestemmelser ved tilsetting og oppsigelse av assistenter, tilrettelegging av assistentens arbeidsmiljø, HMS - rutiner og timelister for utførte timeverk er viktige områder kommunen må ha mulighet til å få tilstrekkelig innsyn i. Assistentene bør dessuten ha meldeplikt til kommunen dersom det oppstår fare for liv og helse for brukeren.

Ansvarsfordelingen mellom arbeidsgiverrollen og arbeidslederrollen er ikke tilstrekkelig utredet og avklart. Det synes bl.a. som brukeren ikke er arbeidsleder i arbeidsmiljølovens forstand, det vil si at det er arbeidsgiver og ikke arbeidsleder som er ansvarlig for å utvikle HMS - rutiner og sikring av et forsvarlig arbeidsmiljø.

Brukernes rett til å velge sine assistenter kan også komme i konflikt med arbeidsgivers forpliktelse til å ivareta arbeidsmiljølovens krav ved tilsetting. Departementets utsagn at ”dersom arbeidsforholdet mellom bruker og assistent ikke fungerer på tilfredsstillende måte, er det viktig at det kan bringes til opphør på en enkel og ryddig måte” skaper usikkerhet i kommunene. Utsagnet kan tolkes som en svekkelse av arbeidstakerrettigheter knyttet til ansettelse og oppsigelse eller som et pålegg til kommunen/arbeidsgiver å tilby omplassering av assistenten når brukeren ikke er tilfreds.

Økonomiske konsekvenser

BPA - ordningen krever mye ressurser, både i forhold til personell og økonomi. Mange av de som i dag mottar heldøgns eller relativt omfattende tjenester, vil få rett på BPA. En dreining fra "felles tjenester/tiltak" til BPA vil medføre store økte kostnader for kommunene, noe vi ser i øvrige nordiske land. BPA innebærer 1:1 bemanning, og ergo dårligere benyttelse av personellressursene, ingen mulighet for samarbeid og sambruk, og heller ingen effektivisering. Dette vil kunne medføre reduksjon av øvrige kommunale pleie- og omsorgstjenester.

Departementet foreslår at stimuleringsstilskuddet avvikles, og at fylkesmennene hver får en liten sum til fordeling mellom kommunene. I praksis vil dette si at tilskuddsordningen opphører, og at kommunene selv må fullfinansiere BPA - ordningen. Dette er svært uheldig, da BPA krever langt mer av kommunal organisasjon og administrasjon enn ordinære tjenester. Det tenkes her på kvalitetssystemer, HMS, internkontroll, og oppfølging av assistentene.

Nye regler for tilskudd til ressurskrevende brukere skal til en viss grad kompensere for bortfall av stimuleringsstilskudd. Kommunenes egenandel før en kommer i betraktning til å motta tilskudd til ressurskrevende brukere, vil i de fleste tilfeller være i overkant av 1 million kroner. Mange av de som vil komme inn under ordningen, forutsatt grensen på 20 timer, vil være en ren kommunal utgift som ikke omfattes av tilskuddsordningen til ressurskrevende brukere. Dessuten dekker denne tilskuddsordningen kun lønnsutgifter som er direkte relatert til pleie- og omsorgstjeneste for den enkelte. Ordningen omfatter heller ikke brukere over 67 år.

Tromsø kommune kan derfor ikke godta at stimuleringsstilskuddet fjernes. Videre må de økonomiske konsekvensene for kommunene følges nøye og ordningen må kostnadsberegnes. Det vises i den forbindelse til KS' uttalelse.

Konklusjon

- Tromsø kommune mener brukerstyrt personlig assistanse (BPA) kan være et godt supplement til ordinære kommunale tjenester til praktisk bistand, særlig for personer som lever et aktivt liv og som selv kan ta et arbeidslederansvar. Kommunen mener imidlertid at konsekvensene av sterkere rettighetsfesting av BPA og ytterligere utvidelse av målgruppen ikke er godt nok utredet. I Sverige uttrykkes det nå bekymring for at rettighetsfestingen er for sterk og at målgruppen er for stor. En beslutning i Norge bør derfor utsettes til Sverige har evaluert sin LSS - ordning våren 2008.
- Tromsø kommune kan ikke støtte forslaget om et rettskrav på BPA for alle brukere med behov for hjelp ut over 20 timer pr uke. Den enkelte brukers behov er avgjørende for hvilken organiseringsform man velger. Dersom forslaget innføres vil det føre til at kommunene mister retten til å utøve skjønn og organisere tjenestetilbudet i pleie- og omsorgssektoren ut fra lokale forhold. Dersom kommunen ikke lenger skal beholde avgjørelsesmyndigheten til hvilke tjenester som skal ytes etter sosialtjenesteloven, mister kommunen muligheten til å ta et helhetlig grep om dimensjoneringen og utformingen av tjenestene.
- Kommunen mener at myndige brukere med kognitiv svikt i de fleste tilfellene vil ha et kvalitativt og etisk bedre tilbud i tilrettelagte boliger med kvalifisert personell. Kommunen anser det faglig uforsvarlig å sette inn tvangstiltak etter Sotjl. kap 4A i en BPA – ordning uten ansvarlig faglig ledelse til stede. Kommunen viser til nyere forskning om svake gruppers behov.

- Tromsø kommune kan ikke støtte forslaget om at bruker selv skal velge arbeidsgiver, men vektlegger at bruker skal ha en sentral rolle i hele ansettelsesprosessen. Dette forslaget vil i tillegg undergrave kommunenes kontroll og styringsmulighet med tjenesteleverandørene.
- Tromsø kommune er av den oppfatning at ordningen egner seg best for den opprinnelige målgruppa; de som selv kan være arbeidsleder og/eller arbeidsgiver, slik som beskrevet i Sosialdepartementets rundskriv I-20/2000. Ordningen risikerer å bli utvannet når andre enn brukeren selv kan være arbeidsleder. Dog må kommunen etter en individuell vurdering kunne godkjenne at foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne i enkelttilfeller skal kunne være arbeidsleder.
- Det kan være ett alternativ til rettighetsfesting at personligassistanse tas inn som en obligatorisk kommunal tjeneste i Sotjl § 4-2 i tillegg til brukerstyrt personlig assistanse, jfr. anbefalingene i NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet..
- Retten til å få tjenester organisert som BPA må begrenses gjennom vilkår om at brukerne har behov for og mulighet til et aktivt og selvstendig liv i og utenfor boligen og at organisering som BPA anses mest hensiktsmessig jfr. Ot.prp. nr 8, 1999 – 2000 og I-20/2000.
- Kommunene krever at assistentene må ha meldeplikt til faglig ansvarlig dersom det oppstår fare for liv eller helse. Kommunene må ha tilgang til disse opplysningene dersom de skal kunne ivareta sitt faglige ansvar for kvaliteten på tjenesten.
- Oppdragskommunene må sikres tilstrekkelig innsyn og informasjon fra andelslag /private firmaer som påtar seg arbeidsgiveransvar. Kontraktene må gi tilstrekkelig garanti for at andelslag / private firmaer ivaretar arbeidsgiveransvaret for assistentene i henhold til lov- og avtaleverk.
- Avklaring mellom BPA - oppgaver og helsetjenesteoppgaver må defineres og utredes bedre. Konsekvenser må vurderes. Det må også drøftes nærmere ansvarsfordelingen mellom arbeidsleder og arbeidsgiver og hvilket ansvar kommunen får dersom denne ikke er arbeidsgiver. Dette av hensyn til brukerne av ordningen.
- Tromsø kommune støtter ikke forslaget til finansiering. Kommunen stiller seg tvilende til departementets vurdering av de økonomiske konsekvenser. Dersom det ikke skal kreves at brukeren selv er arbeidsleder, er det grunn til å tro at store nye brukergrupper som eldre og personer med psykiske lidelser vil kreve BPA. Tromsø kommune mener merkostnadene til selve tjenestene kan bli betydelige. Kommunen etterlyser en kost - nytte analyse hvor tilrettelagte, samlokaliserte boliger med felles bemanning vurderes opp mot BPA for brukere med store bistandsbehov. Optimale tilbud til den enkelte må vurderes opp mot samfunnsøkonomiske konsekvenser totalt og i det øvrige hjelpeapparatet.

Gøril Bertheussen
rådmann

Jan Hugo Hermansen
rådgiver

