



Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Stjørdal 29.10.07

HØRINGSNOTAT OM STERKERE RETTIGHETSFASTING AV BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

Høringssvar fra Ressurssenter for omstilling i kommunene med utvikling av
omsorgstjenesten som spesialområde (RO)

RO har siden 1994 hatt i oppdrag fra Sosialdepartementet (senere SHdir.) å administrere stimuleringsstilskuddet til kommunene. I den forbindelse har RO også hatt god kontakt med saksbehandlere i kommunene og vært diskusjonspartner for saksbehandlerne om hvordan de skal forstå og praktisere organiseringen BPA. Videre har RO hatt ansvaret for oppstartkursene som departementet satte som forutsetning for at kommunene skulle kunne motta stimuleringsstilskuddet. På disse kursene har både arbeidsleder og assistent deltatt, kommunene har også vært invitert til å ha en representant på kursene, noe de i stor grad har benyttet seg av. I tillegg har RO gjennomført oppfølgingskurs for arbeidsledere som har praktisert sin BPA-ordning over tid.

RO har både fulgt utviklingen av BPA og selv bidratt til utviklingen. For RO har det vært viktig at arbeidet med BPA har utviklet senterets forståelse for hvordan det skulle være mulig å gi brukerne større innflytelse på tjenestenes utforming, og hvordan brukerne også fullt ut skulle kunne styre egne tjenester.

RO har i alle år arbeidet tett sammen med oppdragsgivere i departement og direktorat, RO har videre hatt tett samarbeid med Uloba og andre brukerorganisasjoner og har også hele tiden hatt tett kontakt med saksbehandlere i mange av landets kommuner. Disse kontaktene har bidratt til at RO har sett hvordan BPA-ordningen på den ene siden har vært med på å utvikle forståelsen for de forskjellige aktørenes perspektiver. På den andre siden hvordan BPA-ordningen også har synliggjort et konfliktpotensiale mellom det man kan kalle et forvaltingsperspektiv og et brukerperspektiv. I noen grad har RO fungert som en brobygger mellom de to perspektivene. Konkret har dette gitt seg utslag i at ROs rådgivere har fungert som rådgivere både for brukere og saksbehandlere og at rådene som er gitt ofte har handlet om også å se helheten og den andres perspektiv. Dette gjør at RO i spørsmålet om utvidet rettighetsfasting ser det som en mulig oppgave å bidra til å forene det som i utgangspunktet kan sees som

uforenlige synspunkter; på den ene siden brukerorganisasjoner som ønsker minst mulig innblanding og kontroll og på den andre siden kommunene som skal oppfylle lovmessig plikt til dokumentasjon, behovsvurdering og internkontroll.

RO vil i det følgende vurdere noen sentrale punkter i Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat ut fra de punktene som her innledningsvis er berørt.

Spørsmålet om ”sterkere rettighetsfesting”.

Høringsnotatet pkt. 8.2:

I tråd med føringer fra Stortinget har departementet vurdert å endre sosialtjenesteloven slik at alle som fyller de alminnelige vilkårene for å motta praktisk bistand og opplæring, og har et omfattende behov for tjenester, får en rett til å kreve at hele eller deler av denne tjenesten organisert som BPA. Departementet har kommet til at det bør fremmes forslag om en rett for brukeren til å kreve BPA. Grunnvilkårene for å få praktisk bistand bør fortsatt være regulert i sosialtjenestelovens § 4-3. Videre må det være kommunene som, i samråd med brukeren, fastsetter tjenesteomfanget ut fra en individuell behovsvurdering.

Det har lenge vært et krav fra brukerorganisasjoner å få på plass en rettighetsfesting slik som i Sverige, Uloba har tidligere kommet med et forslag til en egen lov som ivaretar rettighetsspørsmålet.

RO oppfatter at grunnen til ønsket om en egen lov som tydeligere gir brukerne en rett til BPA, henger sammen med opplevelsen av at det er store forskjeller fra kommune til kommune i hvor stor grad det er villighet til å organisere tjenestene som BPA. RO har også sett dette og Østlandsforskning har delvis dokumentert at det er slike forskjeller. Videre har mange brukere kommet på kant med saksbehandlere som har vært lite villige til å overføre myndighet til brukere.

Noen av brukerorganisasjonene har signalisert at de ønsker en rettighetslovgivning som ikke åpner for saksbehandlers skjønn. De vil sannsynligvis synes at departementets forslag ikke går langt nok, og at det i for stor grad åpner for fortsatt forskjellsbehandling ut fra lokal forståelse.

På den annen side vil mange kommuner reagere på at en slik sterkere rettighetsfesting vil frata kommunene det som oppfattes som et selvfølgelig ansvar for å vurdere hver enkelt brukers behov og interesse for å være arbeidsleder. Sterkere rettighetsfesting vil bli oppfattet å bryte med grunnleggende tradisjoner i norsk forvaltning og gjøre at faglig skjønn, lokale tradisjoner og individuelle brukervurderinger settes til side. Kommunene vil være redde for å bli pålagt oppgaver knyttet til å oppfylle retten for dem som ikke kan være arbeidsleder selv og som heller ikke har familie som kan eller vil påta seg oppgaven med på frivillig basis å være arbeidsleder.

RO mener at spørsmålet om rettighetsfesting ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet. I tillegg er det ikke i tilstrekkelig grad gjort forsøk på å finne løsninger som både ivaretar brukernes legitime ønske om forutsigbarhet uavhengig av forskjellig skjønnsanvendelse og kommunenes mulighet for å imøtekomme kravene til forsvarlig forvaltning.

Spørsmålet om hvilke kriterier som skal utløse en eventuell rettighet.

Høringsnotatet pkt. 8.3

Departementet foreslår som hovedregel at retten til BPA inntreffer når kommunenes tjenestetilbud er omfattende. Kriteriet baseres på skjønn med et veiledende omfang på minst 20 timer i uka.

Brukerorganisasjoner er opptatt av at BPA skal gi muligheter til et mest mulig selvstendig, normalt liv og at det kriteriet for å få BPA nettopp skal være knyttet til dette. Gjennom at RO i løpet av alle årene stiftelsen har arbeidet med BPA, har truffet så og si alle nye brukere, har rådgiverne selv kunnet erfare at mange av brukerne har et vesentlig lavere timetall enn 20. Mange av de som i dag har BPA og som er avhengige av BPA for å kunne leve et selvstendig liv, har færre enn 20 timer. Det vil være svært uheldig dersom en "sterkere rettighetsfesting" skulle medføre at brukere som har stor nytte av sin BPA-ordning skulle oppleve at de ikke lenger har "rett" til BPA.

Saksbehandlere i kommunene vil kunne bli stilt overfor et stort press fra brukere om å innvilge timetall over den magiske 20-timersgrensen slik at de får BPA. Det vil også bryte med prinsippet om at det er en individuell vurdering av hver enkelt bruker som skal avgjøre tjenesteomfang og tjenesteorganisering.

Selv om kriteriet ikke skal være absolutt, men baseres på skjønn, vil det kunne åpne for en praksis hvor 20 timer blir oppfattet som en grense både av brukere og saksbehandlere.

RO mener at kriteriet for å utløse "retten" ved en framtidig rettighetsfesting, må utredes nærmere og at brukere med lite timetall, men med behov for å kunne lede egne tjenester for å leve et selvstendig liv, må være sikret å få BPA også i framtida.

Spørsmålet om brukernes rett til å velge arbeidsgivermodell.

Høringsnotatet pkt. 9.1

Etter en samlet vurdering er departementet kommet til å tilrå at bruker gis rett til selv å velge arbeidsgivermodell. Retten til å velge arbeidsgivermodell vil innebære at bruker får mulighet til å velge om vedkommende vil ha en assistent som er ansatt i kommunen (kommunen er arbeidsgiver) eller kjøpe denne tjenesten fra private aktører på markedet, f. eks. et andelslag som ULOBA, eller velge å være arbeidsgiver selv.

Det har lenge vært et sentralt krav fra Uloba at arbeidsledere må få rett til selv å bestemme arbeidsgivermodell for assistentene. Dette har vært motivert med at mange kommuner har vegret seg for å gi arbeidsledere som ønsker det, muligheten til å velge Uloba som arbeidsgiver. Østlandsforskning har dokumentert at arbeidsledere som har Uloba som arbeidsgiver for assistentene er mer fornøyd med viktige deler av sin ordning enn de som har kommunen som arbeidsgiver. RO har også erfart at mange kommuner ikke har tatt ansvaret for veiledning og lederoppfølging av brukerne med BPA tilstrekkelig alvorlig. Andre kommuner har arbeidet målrettet og systematisk med å kvalitetssikre slik oppfølging. Hittil har arbeidsledere ikke kunnet velge "private løsninger" ut over å være arbeidsgiver selv.

RO arrangerte en landskonferanse om BPA-erfaringer i de siste 15 årene på Arena hotell på Lillestrøm i begynnelsen av juni 2007. Her var det et innlegg fra utvalget som den svenske regjeringen har satt ned for å gi en vurdering av utviklingen av personlig assistanse i Sverige. Han kunne fortelle om en ordning som i stor grad er ute av kontroll. Spesielt er det karakteristisk for den svenske ordningen at veldig mange private aktører er kommet inn som arbeidsgivere uten at myndighetene har hatt muligheter til å utøve kontroll med kvalitet eller ressursbruk i disse ordningene.

Mange kommuner vil se på dette forslaget som en uthuling av offentlig tjenestevirksomhet. Slik forslaget fremmes i høringsnotatet, vil det kunne oppfattes som en mulig privatisering av tjenesteorganisering. Med sterkere rettighetsfesting av BPA, vil store deler av tjenesteytingen i framtida være organisert som BPA og med en rett til selv å velge tjenesteleverandør, vil store deler av det som i dag er offentlig tjenesteytelser i framtida være privat.

RO mener at konsekvensene av en rett for brukerne til selv suverent å kunne velge arbeidsgivermodell er for lite utredet. Dersom det i framtida skal være en slik rett for brukerne, må det etter ROs syn knyttes tydelige krav til leverandører med hensyn til rapportering, innsyn, kvalitetskontroll og etisk standard.

Spørsmålet om statlig medfinansiering av BPA

Høringsnotatet pkt. 11.4:

Etablering av en egen finansieringsordning som vil være så vidt gunstig i forhold til nåværende ordninger tilsier at det vil kunne skje en tilpasning fra kommunenes side. Dette vil kunne skje ved at antall brukere som vil få BPA "strekkes" langt ut over de gruppene som er forutsatt å skulle få denne type tjenesteordning. Videre vil den kunne føre til at det etableres BPA-ordninger som blir langt dyrere enn nødvendig fordi det ikke vil ha økonomiske konsekvenser for kommunene utover basisbeløpet kommunene skal dekke.

Brukerorganisasjoner har lenge ment at staten må være med å bære utgiftene knyttet til BPA. Dette er først og fremst motivert med at kommuner oppfattes å ta økonomiske hensyn når tjenesteomfanget skal vurderes. Organisasjonene har ment at mange ikke har fått så omfattende tjenester som de egentlig har rett til fordi kommunene "ikke har råd". Uloba har i sitt forslag til rettighetslov også foreslått en delt finansiering som i Sverige.

Høringsnotatet foreslår ikke en slik delt finansiering. Kommunene kan komme til å oppfatte begrunnelsen for dette som en nedvurdering av egen saksbehandlerkompetanse. I høringsnotatet argumenteres det med at delt finansiering vil medføre at antall brukere som får BPA "strekkes" ut over det som er forutsatt fordi kommunene da vil overføre utgifter til staten. Dette indikerer at saksbehandlerne i kommunene vil komme til å gå ut over lovens bestemmelser, som klart sier at skjønn skal hvile på individuelle vurderinger av behov uavhengig av økonomiske konsekvenser. Kommunene vil også kunne oppfatte en sterkere rettighetsfesting som et krav om en utvidelse av brukerrettigheter som krever betydelig ressursutvidelse uten at det følger med statlig finansiering.

RO mener at spørsmålet om statlig medfinansiering ikke er tilstrekkelig utredet og at det er uheldig å begrunne eventuell manglende statlig finansiering med at kommunene vil utnytte en slik ordning ut over normalt forsvarlig saksbehandling.

Spørsmålet om særtilskudd til tilleggsutgifter og arbeidslederopplæring.

Høringsnotatet pkt 11.4

Bevilgningen som er forutsatt å skulle være en stimuleringsordning som skal benyttes til informasjon og opplæring m.m. av brukere som arbeidsledere, og assistenter. Problemet med bevilgningen i dag er at den også brukes til å dekke kommunale driftsutgifter. Videre er det klart at slik utviklingen det har vært i de senere år, er tallet på nye brukere såpass stort at det ikke er nok midler til å kunne dekke alle brukerne i hht. det regelverk som er fastsatt for tilskuddsordningen. På den annen side viser erfaringene at den har stimulert til at kommunene i større grad har benyttet BPA der det er det beste opplegget for den enkelte bruker. Bevilgningen har forholdsvis uklare styringsparametre. Den brukes i dag både til opplærings og informasjonsvirksomhet og refusjon av deler av kommunenes driftsutgifter for enkeltbrukere i en periode. Departementet mener derfor at bevilgningen bør legges om slik:

Den er tidligere foreslått innlemmet i inntektssystemet. Dette satte Stortinget i forrige periode seg imot. Argumentet for ikke å innlemme midlene i inntektssystemet er at de derved vil bli "usynliggjorte". Departementet foreslår ikke innlemming på nåværende tidspunkt. Midlene bør benyttes på annen og mer effektiv måte til å styrke BPA-arbeidet slik at flere brukere som er kvalifisert for det blir kjent med og opplært i bruk av BPA-ordningen.

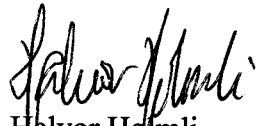
Særtilskuddet knyttet til BPA ble innført for å stimulere kommuner til i større grad å organisere tjenester til brukere med omfattende tjenestebehov som BPA. Tilskuddsordningen er evaluert av Østlandsforskning som sier at den helt klart har fungert etter sin hensikt. Tilskuddsordningen har gjort at BPA har fått et større omfang enn det ellers ville fått. Det har siden lovhjemlingen i 2000 vært tanken at dette særtilskuddet skulle innlemmes i rammeoverføringene slik høringsnotatet sier. Brukerorganisasjoner har argumentert for fortsatt særtilskudd ut fra at det å ta det bort ville gjøre at mange brukere ikke ville fått BPA.

RO mener at tilskuddet i dag stort sett er treffsikkert og at det i liten grad er grunn til å tro at det sees på som et driftstilskudd i kommunene. I den grad tilskuddet er brukt til drift, kan det knyttes til at kommunene i en overgagsfase vil ha økte driftsomkostninger ved ansettelse av nye assistenter og omplassering/omorganisering av kommunale medarbeidere som tidligere hadde oppgavene i den ordinære hjemmetjenesten.

Den viktigste begrunnelsen for dette tilskuddet har imidlertid vært at det bidrar til at kommunene er i stand til å ha individuell arbeidslederopplæring på alle nye arbeidsledere. Det å være arbeidsleder for egne assistenter er en svært kompleks oppgave som krever inngående kunnskaper om arbeidstid, avtaleverk, arbeidsmiljø, ledelsesprinsipper og relasjonsforståelse. En av styrkene ved den norske BPA-ordningen er nettopp individuell opplæring av nye arbeidsledere. I Sverige konkluderer det regjeringsoppnevnte utvalget med at det er en klar svakhet at det ikke er et krav om opplæring av arbeidsledere.

RO mener det vil være uheldig for BPA-ordningen dersom kravet om individuell arbeidslederopplæring skulle bli borte. RO mener også at det ennå i noen år bør være et eget tilskudd som sikrer at slik opplæring blir gitt alle, uavhengig av arbeidsgivermodell. Tilskuddet bør i framtida være knyttet til opplæring av arbeidsledere og til merutgifter kommunene har i første driftsår av nye BPA-ordninger og kan derfor gis som et engangstilskudd.

Med hilsen
RO



Halvor Holmli
daglig leder