

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Deres ref:
Vår fil: B07-DH025
Vårt arkiv: 402
Saksbehandler: DH

Oslo 15. oktober 2007

Høring – forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) viser til høring om *forslag til sterkere rettighetsfesting av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. FFO har følgende kommentarer til forslaget:

Sammenfatning av FFOs kommentarer

- *FFO støtter forslaget om en sterkere rettighetsfesting av BPA-ordningen i sosialtjenesteloven.*
- *FFO er uenige i departementets forslag om at retten til å velge BPA først skal innløses ut fra et tjenestebehov på 20 timer. FFO mener at retten til å velge i stedet må avgjøres av hvorvidt BPA er hensiktsmessig i forhold til brukers behov. En vurdering av hensiktsmessighet må bygge på brukers behov og opplevelse av situasjonen.*
- *FFO støtter forslaget om at retten til å velge BPA skal være uavhengig av alder og diagnose.*
- *FFO støtter forslaget om at bruker skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell og hvem som skal være assistent.*
- *FFO mener at spørsmålet om hvordan BPA skal finansieres bør utredes nærmere og at dette må gjøres i samråd med brukerorganisasjonene.*
- *FFO mener en omlegging av tilskuddet til BPA kan være hensiktsmessig, men at høringsnotatet ikke er presist nok i forhold til hvordan en slik omlegging vil virke og at FFO derfor ikke kan gi endelige kommentarer til forslaget.*
- *FFO mener at Ressurscenteret for omstilling i kommunene (RO) fortsatt må administrere tilskuddsordningen for BPA.*
- *FFO mener BPA-ordningen og utviklingen av den som en følge av lovendringen må følges nøye og evalueres så snart det er hensiktsmessig.*

Sterkere rettighetsfesting av BPA-ordningen

Undersøkelser viser at brukere er svært fornøyde med å ha en ordning med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Dette er også tilbakemeldinger FFO får fra enkeltbrukere og medlemsorganisasjoner. Når ordningen fungerer etter intensjonen, opplever brukerne at de får økt selvstendighet, valgfrihet og mulighet for å føre et aktivt liv i utdanning, jobb og sosialt på en måte som ordinær organisering og bruk av kommunale tjenester ikke har kunnet oppnå.

FFO mener det er riktig og nødvendig at ordningen med BPA styrkes gjennom en sterkere rettighetsfesting av ordningen for brukerne. FFO støtter forslaget om at en sterkere rettighetsfesting av BPA-ordningen kan skje gjennom at den hjemles i sosialtjenesteloven. Dette må imidlertid ikke være til hinder for at tjenester utenfor sosialtjenesteloven kan inngå i ordningen, som for eksempel praktiske gjøremål utført av hjemmesykepleien.

Etter at BPA ble tatt inn i sosialtjenestelovens § 4-2 bokstav a, ble dette en tjeneste som kommunene etter loven skulle ha tilbud om, men som bruker ikke hadde noen individuell rett til. Dette har vært problematisk og FFO mottar mange tilbakemeldinger om ulik praktisering av ordningen i kommunene. Departementet viser da også i høringsnotatet til tall som sier at det fortsatt er 25% av kommunene som ikke har brukere med BPA-ordning. Antallet kommuner som har tatt ordningen i bruk har imidlertid vært markert økende hvert år, og en styrking av brukers rett til å velge organisering av tjenester vil sannsynligvis forsterke denne tendensen ytterligere. Hvor god ordningen blir, vil imidlertid også være avhengig av faktorer som opplæring, informasjon, kontroll og tilsyn, i tillegg til finansiering.

Krav til 20 timers tjenestebehov per uke

Departementet foreslår at retten til BPA skal inntre etter en vurdering av tjenestebehovet ut fra antall timer, her foreslått til 20 timer per uke. Dette blir da definisjonen på hva som er et omfattende behov.

FFO ser at et gitt timeantall for å utløse retten til BPA er et tydelig kriterium. Det er imidlertid mange problemer knyttet til et fastsatt timeantall. Et krav om 20 timer per uke vil omfatte kun 70% av dagens brukere og et stort antall brukere vil derfor risikere å miste ordningen. Et gitt timeantall vil også kunne gi som virkning at brukere som ligger i grensen rundt 20 timer vil få tilstått 19 timer i stedet for 20 pluss, fordi kommunene vil la seg friste til ikke å innløse retten til brukers valg av organisering av tjenesten.

FFOs mener at en innløsning av retten til å velge i stedet må avgjøres av hvorvidt BPA er hensiktsmessig i forhold til brukers behov. Organiseringen av tjenestene og betydningen dette har for brukers selvstendighet og mulighet til å føre et aktivt liv må være bestemmende, og dette må gjelde også når behovet for praktisk bistand er mindre enn 20 timer. En vurdering av hensiktsmessighet og behov må bygge på brukers opplevelse av situasjonen.

BPA uavhengig av alder og diagnose

FFO støtter departementets forslag om at retten til å velge BPA skal være uavhengig av alder og diagnose. FFO mener det må være brukers behov som skal være styrende. Uavhengighet i forhold til alder og diagnose vil også være i tråd med sosialtjenesteloven for øvrig når det gjelder retten til hjelp og bistand.

Uavhengighet i forhold til alder og diagnose vil innebære større åpenhet i forhold til hvem BPA kan være hensiktsmessig for. En gruppe som ikke har brukt denne ordningen i særlig grad, men som vil kunne være en aktuell målgruppe, er personer med psykiske lidelser. Trygghet, stabilitet og forutsigbarhet i forhold til tjenesteutøverne rundt den enkelte kan være avgjørende for denne gruppen når det gjelder muligheten til å føre et aktivt og selvstendig liv.

Forholdet til funksjonsassistentordningen

Funksjonsassistentordningen er hjemlet i folketrygdloven og administreres av hjelpemiddelsentralene. FFO støtter at det må være et nært samarbeid mellom kommune og hjelpemiddelsentral når det gjelder koordinering av de to tiltakene. Det samme vil også gjelde for andre ordninger, som for eksempel assistenter i skolen.

I høringsnotatet vises det til at BPA-ordningen kan føre til mindre innsyn og mer begrenset oppfølging og veiledning fra kommunens side. Dette kan resultere i en svekking av helhetstankegangen i tjenestetilbudet rundt den enkelte bruker. FFO understreker betydningen av individuell plan for de brukere som har det. Dette må imidlertid ikke forstås om at det skal være et krav å ha en individuell plan for å få BPA.

Forholdet til arbeidsmiljøloven

Hvem velger arbeidsgivermodell?

FFO støtter forslaget om at bruker skal ha rett til å bestemme arbeidsgivermodell. Dette er i tråd med prinsippet om brukerstyring. Som høringsnotatet viser til, er det også brukerne som selv har kunnet velge arbeidsgivermodell som er mest fornøyde med ordningen.

Brukers rolle ved ansettelse av personlige assistenter.

Arbeidsgiver vil i hovedregelen være kommunen eller ULOBA. Arbeidsgiver er den som velger hvem som ansettes, men FFO støtter forslaget om at når det gjelder personlige assistenter i BPA-ordningen, så må bruker gis valgmulighet og rett til å velge assistent(er). Dette innebærer at bruker må være aktivt med i hele ansettelsesprosessen.

Assistentenes arbeidsforhold

Et viktig aspekt for å sikre kvalitet i ordningen er tilgang på assistenter og stabilitet i ansettelse. Langsiktige vedtak og ryddige arbeidsforhold for assistentene er en forutsetning for å få dette til. Det må ikke være slik at en alternativ måte å organisere tjenestene på gir arbeidstakerne dårligere arbeidsforhold i form av usikre arbeidskontrakter og dårligere lønn. FFO understreker derfor betydningen av at bruken av midlertidige ansettelse kun må skje unntaksvis og der det er ekstraordinære grunner for dette.

Finansieringsordninger

BPA finansieres gjennom kommunenes frie inntekter på linje med andre tjenester etter sosialtjenesteloven. Innføring av tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester har medført at kommunen kan få refundert deler av utgiftene til BPA for de brukere som faller inn under ordningen med ressurskrevende tjenester. Det gis ikke oversikt over hvor mange dette gjelder.

FFO har tidligere tatt til orde for et større statlig medfinansieringsansvar. I FFOs krav til statsbudsjettet for 2005 het det;

”FFO krever at ordningen med brukerstyrt personlig assistanse forsterkes. Stimuleringsstilskuddet til igangsetting må økes og det bør utredes en modell for statlig medfinansiering utover et visst timetall som dekkes av kommunen”.

Stortinget ba også i sin innstilling til kommuneproposisjonen for 2006 regjeringen om å følge opp vedtak om å legge frem en sak om BPA der;

”rettighetsfesting for brukerne, tjenestenes omfang og innhold samt ulike modeller for statlig medfinansiering utredes...” (Innst.S.nr. 245 (2004-2005))

Departementets svar på Stortingets merknad har konsentrert seg om rettighetsfesting av ordningen og ikke om finansieringsspørsmålet. FFO mener at spørsmålet om et større statlig medfinansieringsansvar ikke er utredet tilstrekkelig, og at tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester bare delvis vil dekke denne brukergruppen. FFO mener derfor at spørsmålet om hvordan BPA skal finansieres bør utredes nærmere og at dette må gjøres i samråd med brukerorganisasjonene.

Tilskuddsordningen til BPA

Det statlige stimuleringsstilskuddet til BPA har gått til dekning av utgifter til opplæring av arbeidsleder og assistent, til utlysning og ansettelsesprosedyrer og til oppfølging. En evaluering av tilskuddet viser at tilskuddet har hatt stor betydning for å få kommunene til å ta i bruk ordningen med BPA (Andersen, 2005). Det foreslås at tilskuddet endres til at det ikke lenger skal søkes for enkeltbrukere, men midler til konkrete informasjons- og opplæringstiltak i kommunen.

FFO mener det er viktig å satse på en sterkere forankring gjennom krav om opplegg for informasjon og opplæring i kommunene. Slik sett kan det være fornuftig å legge om tilskuddet. Det er fortsatt mange kommuner som ikke benytter BPA-ordningen. FFO mottar også tilbakemeldinger om at enkelte kommuner som har ordningen ikke kan nok om den og praktiserer ordningen uten at brukerstyringen ivaretas på en god måte. Et krav om at kommunene må vise til at de har et opplegg for informasjon, opplæring og veiledning vil derfor kunne bidra til økt kompetanse og mer kvalitet i ordningen. Det må imidlertid sikres at dette ikke blir et argument for kommuner om ikke å ta i bruk BPA eller utsette behandlingen av søknader om BPA, med begrunnelse om at kommunen ikke har utarbeidet planer for informasjon og opplæring.

Høringsnotatet sier ingenting om eventuelle andre kriterier som skal ligge til grunn for å få tilskudd ut over kravet om å vise til et system for informasjon og opplæring. FFO mener derfor at det er vanskelig å uttale seg endelig om forslaget til omlegging av ordningen. Det sies for eksempel ikke noe om hvordan tilskuddet vil ta høyde for forskjeller mellom kommunene, som ulikt antall brukere og assistenter som har behov for opplæring og om kommunen har tidligere erfaring i bruk av ordningen eller ikke.

Det foreslås videre at 3.6 mill kroner av tilskuddet (kap 761.66) skal gå til fylkesmennene og at noen av midlene skal gå til generell opplysnings- og opplæringsvirksomhet i regi av Sosial- og helsedirektoratet. FFO mener at midlene i tilskuddsordningen skal gå til kommunene og ikke til statlige myndigheters arbeid med ordningen. Sistnevnte må tilføres egne midler til sitt arbeid med ordningen.

Forutsetningen i høringsnotatet om at lovendringen ikke vil få økonomiske konsekvenser for kommunene bygger på en oppfatning om at dagens tilbud er tilstrekkelig og at endringen bare medfører en alternativ organisering. FFO tror imidlertid at lovendringen kan medføre en økning i bruken av BPA ved at nye grupper kommer inn i ordningen. En økning vil imidlertid komme på grunn av at behov avdekkes. Dette må derfor ikke ses som en negativ effekt av lovendringen, men heller som en riktig og positiv utvikling, dersom målet er å øke kvaliteten på tjenestene. Det at flere brukere, verger og pårørende tar ansvar for arbeidslederrollen vil på sin side være en administrativ besparelse for kommunen.

FFO understreker at vi gikk imot tidligere forslag om å innlemme tilskuddet i kommunenes inntektssystem og mener fortsatt at dette må være et øremerket tilskudd i mange år fremover.

Fylkesmannens rolle

I høringsnotatet foreslås det at fylkesmannen skal ta over oppgavene som *RO (Ressurssenter for omstilling i kommunene)* har hatt til nå, som fordeling av midler, pådriverrolle, veiledning og bistand med opplæringstiltak i kommunene. Høringsdokumentet gir ingen særlige begrunnelser for denne endringen eller argumenter for hva man vil vinne med det.

Et argument for at disse oppgavene bedre kan ivaretas av fylkesmannen, er at kommunene kjenner fylkesmannsembetet. Fylkesmennene må imidlertid bygge ny kompetanse for å kunne ivareta denne oppgaven på en god måte. I notatet fremstår det som om departementet ser for seg at stimuleringstilskuddet vil forvinne innen en forholdsvis kort periode. Dette taler mot at en ny etat skal bruke tid på å bygge en kompetanse som RO allerede besitter. FFO er også bekymret for at dette ikke vil bli en prioritert oppgave hos fylkesmannen, og viser til Riksrevisjonens undersøkelse som viser at flere embeter ikke oppfyller viktige resultatkrav og at det er utviklings- og pådriveroppgaver som først nedprioriteres av fylkesmannsembetene (*Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene* (Dokument nr. 3:14 (2006-2007))). Det viktigste argumentet mot å flytte oppgavene over til fylkesmannen er imidlertid fylkesmannens rolle som ankeinstans. FFO mener det ikke er riktig at samme instans både tildeler midler og håndterer ankesaker.

FFO mener at RO besitter den nødvendige kompetansen og har ivaretatt dette arbeidet på en tilfredsstillende måte i mange år. Tilbakemeldinger FFO har mottatt sier at RO også ivaretar brukerperspektivet på en god måte. FFO mener at RO fortsatt bør administrere ordningen.

Evaluering av ordningen

FFO mener BPA-ordningen og utviklingen av den som følge av lovendringen må følges nøye og evalueres så snart det er hensiktsmessig.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON

Margaret S. Ramberg (s)
leder

Liv Arum
generalsekretær