



Rådets medlemmer

Deres ref:

Vår ref: LIER 2011/9423

Dato: 07.08.2015

**Innkalling til møte i rådet for likestilling av funksjonshemmede mandag
10. august 2015 kl. 13.00**

Dere blir med dette innkalt til møte i rådet for likestilling av funksjonshemmede mandag 10. august 2015 kl. 13.00 på kommunestyresalen, Rådhuset.

Til behandling:

Uttalelse til sak om fritt brukervalg for tjenesten Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA).

Saken er lagt ved nedenfor i dette dokumentet.

Saksbehandler for BPA, Linda Barøy, vil orientere i møtet.

Vel møtt!

Med hilsen

Line Therese Ertsås
formannskapssekretær



Verdal kommune

Sakspapir

**Prinsipiell avklaring om fritt brukervalg for brukerstyrt personlig assistanse
(BPA) tjenester**

Saksbehandler: Anne Kari Haugdal E-post: anne.kari.haugdal@verdal.kommune.no Tlf.: 74048572	Arkivref: 2014/8868 - /F22
--	--------------------------------------

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Komité mennesker og livskvalitet		
Verdal formannskap		
Verdal kommunestyre		

Rådmannens innstilling:

Kommunestyret i Verdal stiller seg positiv til fritt brukervalg for t nesten brukerstyrt personlig assistanse, og ber administrasjonen utrede hvilke forvaltnings- og kontrollsystemer ordningen innebærer f r det realiseres.

Vedlegg:

Uttalelse fra Rådet likestilling for funksjonshemmede

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Askheim, O.P. Andersen, J. Guldvik, I. Jenhaug, L. og Begg, I.S. (Høgskolen i Lillehammer) *Brukerstyrt personlig assistanse – statlig policy, kommunal iverksetting og klagesaker*. (Forskningsrapport nr. 162/2014).

Askheim, O.P. Andersen, J. og Guldvik, I. (Høgskolen i Lillehammer) *Sluttrapport fra prosjektet «Brukerstyrt personlig assistanse, utredning/analyse av innhold, omfang og effekt av ordningen*. (Forskningsrapport nr. 166/2015)

Helsedirektoratet (IS- 2313) *Oppl ringsh ndbok brukerstyrt personlig assistansen BPA*

Helse- og omsorgstjenesteloven (2011) 24 juni nr. 30

Ot. Prp. Nr 8 (1999-2000) *Om lov om endring i lov 13 desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv.(brukerstyrt personlig assistanse)*

Pasient- og brukerrettighetsloven (2014) 6. juni nr. 41

Prop. 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*, Helse- og omsorgsdepartementet

Prop. 86 L (2013 – 2014) *Endring i pasient og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)*, Helse og omsorgsdepartementet.

RO (ressurssenter for omstilling i kommunene) Kommunikasjon med seniorrådgiver Einar Holand den 08.07.15.

Saksopplysninger:

BPA ble rettighetsfestet i 2015, i Lov om pasient og brukerrettigheter § 2-1 d. Loven gir enkelte grupper krav på   få tjenestene organisert som brukerstyrt personlig assistanse (IS-

2313). Ordningen har vært et satsingsområde i den offentlige velferdspolitikken siden 1990-tallet.

I forarbeidet til rettighetsfestingen beskrives det at BPA ikke skal være annen tjeneste enn de ordinære omsorgstjenestene, omfanget skal være det samme. Samt at BPA ikke skal benyttes til tjenester som befolkningen ellers må kjøpe seg, som for eksempel vedlikehold, omfattende dyrehold og lignende (Prop 86 L 2013-2014).

BPA er en alternativ måte å organisere praktisk bistand og opplæring på. Bistanden ytes både i og utenfor hjemmet til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Lovgivers intensjon med BPA er et ønske om å styrke mennesker med funksjonsnedsettelse sine muligheter til deltagelse i samfunnet (Ot.prp. Nr. 8, 1999-2000), og sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (Lov om helse- og omsorgstjenester §1-1).

Intensjonen betyr i praksis at innenfor de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren i prinsippet selv styre; Hvem han/hun vil ha som hjelper, hva assistentene skal gjøre, hvor og til hvilken tid hjelpen skal gis (Ot.prp. Nr. 8, 1999 – 2000) Brukerstyring er sentralt i BPA. På bakgrunn av dette har mange kommuner i Norge innført fritt brukervalg for BPA tjenesten.

BPA kan organiseres på ulike måter. Kommunen kan organisere tjenestene selv eller kommunen kan gjøre avtale med andre aktører om å tilby tjenestene. Spesielt for BPA er at kommunen også kan overlate til brukeren selv å administrere BPA-ordningen. Det vil si at brukeren selv ivaretar arbeidsgiveransvaret for assistentene som ansettes i egen ordning.

Uavhengig av om det er kommunen selv eller en privat aktør som er arbeidsgiver (IS-2313) har kommunen det overordnede forvaltningsansvaret for BPA – tjenesten. I praksis betyr dette behandling av søknad, fatte enkeltvedtak og klagebehandling. Kommunen har ansvar for at tjenestene som ytes er forsvarlig etter helse- og omsorgstjenesteloven § 4.1 *Krav til forsvarlighet*. Kommunen har ansvaret for assistentene sikres ett forsvarlig arbeidsmiljø, at arbeidsmiljølov og andre gjeldende lovverk blir fulgt.

Kommunen velger selv hvordan den ønsker å organisere BPA etter hva som er hensiktsmessig ut fra lokale forhold og behov. En avgjørelse om hvem som skal være arbeidsgiver er ikke et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen, men en beslutning som ligger innenfor kommunens organisasjonsfrihet (IS-2313). Bruker har rett til å medvirke før slik beslutning fattes jf. Pasient og brukerrettighetsloven § 3-1.

Fritt brukervalg innebærer at kommunen går ut i markedet og inngår rammeavtaler med flere ulike leverandører og at brukeren kan bestemme hvilken leverandør en ønsker å benytte. En ordning med fritt brukervalg krever de samme formelle prosesser i forkant, herunder utarbeidelse av anbudsdokumenter, konkurransegrunnlag med mer.

Oversikt over fordeling av arbeidsgiveransvaret i Norge

Tall fra 2010, hentet fra Forskningsrapport nr 166/2015 viser:

- 54 % av brukerne hadde kommunen som arbeidsgiver.
- 1/3 av brukerne benyttet Uloba som privat aktør.
- 2% av brukerne hadde andre private leverandører.
- 10 % av brukerne var arbeidsgiver.

Ressursenter for Omstilling i kommunene (RO) har administrert BPA-ordningen med tildeling av midler til kommunene og opplæring i over 20 år. Seniorrådgiver Einar Holand ved RO redegjør for fordeler og ulemper ved å åpne opp for fritt brukervalg slik:

Skal man, eller skal man ikke, åpne opp for at private leverandører, som Uloba eller Aleris, skal drifte BPA-ordninger i kommunen? ROs erfaring er at dette må være en politisk avgjørelse. Det er ingen ting som tilsier at det blir hverken "bedre" eller "verre" kvalitet av å åpne opp for privatisering. Det er heller ingen dokumentert erfaring som tilsier at det ene er "billigere" enn det andre.

Mange brukere vil ønske seg private løsninger for å koble egne tjenester mer tydelig "fra kommunen". Men der er viktig å være klar over at kommunene uansett driftsmodell har det overordnede ansvaret for at tjenestene ytes i henhold til kvalitetskrav og lovverk.

Fordeler ved kommunal drift av BPA

- Kommunen har uansett det faglige, overordnede ansvaret for drift av BPA. Det vil si at kommunen uansett må ha systemer for å etterse og kontrollere at driften av BPA hos de private leverandørene er i henhold til krav om faglig forsvarlighet og kvalitet. Når kommunen drifter BPA selv med egne assistenter man har arbeidsgiveransvaret for, er det enklere å få til systemer for kontroll og oppfølging enn om assistentene er underlagt en ekstern arbeidsgiver.
- Det genererer alltid kompetanse å drifte tjenester, denne kompetansen trenger kommunen som forvaltningsmyndighet. Når kommunen drifter ordninger selv, lærer man både i saksbehandlingsfasen, i driftsfasen og i kontrollfasen. Man får på en måte kompetanse "på kjøpet" når man drifter selv. Dette forutsetter at man samler BPA-ordningene under en ledelse slik at det blir kontinuitet i BPA-drifta ved at erfaringskompetansen samles.

Fordeler ved privat drift av BPA

- Når man åpner opp for at private foretak kan drifte BPA-ordninger, vil man også ha muligheten til å anordne "fritt brukervalg" av leverandør. Det vil si at brukerne kan velge mellom de leverandørene som kommunen har godkjent. Dette gir, i hvert fall på papiret, en ekstra dimensjon til brukernes frihet til å bestemme selv. Uansett ordning, er det jo brukerne som velger assistenter, velger arbeidstid og velger leveringssted, med "fritt brukervalg" velger brukerne i tillegg også hvem som skal være arbeidsgiver for assistentene i egen ordning.
- Noen kommuner vil se det som en fordel å slippe å være arbeidsgiver for ufaglærte assistenter i BPA-ordninger. Dette fordi man med arbeidsgiveransvar også vil ha ansvar i henhold til lov og avtaleverk når assistansen opphører fordi brukeren for eksempel flytter eller av andre årsaker ikke lenger skal ha BPA i kommunen.
- Mange av de private aktørene har etter hvert opparbeidet seg god kompetanse på drifta av så vel enkle som mer kompliserte BPA-ordninger. De drifter ordninger i forskjellige kommuner og vil dermed kunne sikre at BPA er det samme enten man bor i Vadsø, Verdal eller Lindesnes.

Fordeler ved at brukeren selv er arbeidsgiver

- Myndighetsføringene knyttet til BPA har helt siden 90-tallet gitt muligheten for at brukeren skal kunne være både arbeidsleder og arbeidsgiver for assistentene i egen ordning. Skal dette kunne skje, må brukeren etablere en egen virksomhet, registrert i Brønnøysund-registrene, enten et enkeltmannsforetak eller et AS. For kommunen blir det i prinsippet det samme som om et annet privat selskap skulle drifte ordningen. Kommunen inngår en avtale med brukerens firma, kravene til drifta vil være de samme som de er ved andre avtaler om tjenestekjøp. Kommunen vil som ellers ved slik kjøp ha det overordnede ansvaret for kvalitet og forsvarlighet. Man må også regne med at prisen til brukerens firma vil være den samme som til et hvilket som helst annet firma som drifter BPA. Fordelen ved slik organisering vil være de samme som er redegjort for under "privat drift", i tillegg vil det styrke opplevelsen hos brukeren av å "ha full kontroll".

Vurdering:

Verdal kommune er den eneste leverandøren av BPA tjenester til innbyggerne. Kommunen står overfor et valg om å åpne for fritt brukervalg slik at leverandører utover kommunen tilbyr BPA tjenester. Etter rådmannens vurdering fører ikke valget om fritt brukervalg i BPA automatisk til en bedre BPA tjeneste. Uansett om ordningen er kommunal eller privat, er kravet at arbeidet skal utføres etter gjeldende lov- og avtaleverk.

Fritt brukervalg i BPA kan være utfordrende for kommunen særlig med tanke på å kvalitetssikre at leverandørene leverer tjenester slik den inngåtte avtalen beskriver. Samtidig gir fritt brukervalg i BPA brukerne en større mulighet til innflytelse over valg av arbeidsgiver. På en annen side er brukernes mulighet til innflytelse også ivarettatt ved at tjenestene organiseres som BPA, med meransvaret og brukerinnflytelsen det innebærer.

Verdal kommune har i begrenset grad anskaffet helse- og omsorgstjenester av private aktører. I den grad det er anskaffet, er det med bakgrunn i brukere som har behov for tjenester som kommunen ikke har kompetanse på. Erfaringene med slike anskaffelser er gode, men krevende for kommunen med tanke på å ha forvaltnings- og kontrollsystemer som sikrer innsyn i at tjenesteutøvelsen er faglig forsvarlig. Verdal kommune har et forbedringspotensial på dette området, og oppbygging av saksbehandlerkontor er et tiltakene for i større grad å sikre at kommunen har forvaltnings- og kontrollsystemer som ivaretar sørge for ansvaret og faglig forsvarlighetskravet slik helse og omsorgstjenesteloven beskriver.

I BPA tjeneste har kommunen ansvar for forvaltning, og at forsvarlighet innfris uavhengig om arbeidsgiver er kommunen, privat aktør eller brukeren selv. BPA-ordningen reiser både faglige og arbeidsrettslige problemstillinger i denne sammenheng. Kommunen har etter rådmannens vurdering, ikke forvaltnings- og kontrollsystemer i dag som sikrer faglig forsvarlighet ved innføring av fritt brukervalg i BPA tjenestene. Kommunen bør ha som mål å legge til rette for større grad av fritt brukervalg i helse- og omsorgstjenestene når det gjelder praktisk bistand, herunder BPA tjenester.