
Møte i Styringsgruppen 17. mars 2016

Sak 07c/2016 Brukerstyrt personlig assistanse – Rundskriv 1-9/2015

Forslag til vedtak:

Styringsgruppen slutter seg til innholdet i framlagt orienteringsnotat.

Bakgrunn

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en måte å organisere ulike typer nødvendig *praktisk bistand og avlastning* på, i medhold av pasient- og brukerrettighetsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, med mer¹. Ordningen ble rettighetsfestet med virkning fra 1.1.2015, og nytt rundskriv ble sendt fra departementet den 18. desember 2015.

Nye tjenester og brukergupper

Retten til BPA er knyttet opp til et konkret timebehov, og behovet må være langvarig (minst 2 år). Kommunen fastlegger hvor mange timer personlig assistanse, eventuelt avlastning det er behov for i det enkelte tilfelle. Brukere med et tjenestebehov på mellom 25 og 32 timer per uke, har rett til BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil være vesentlig mer kostnadskrevende.

Rett til BPA omfatter ikke tjenester som krever flere enn en tjenesteyter til stede eller nattjenester, med mindre brukeren har kontinuerlig behov for slike tjenester. Det vil si at dersom brukeren har et punktvis behov for to eller flere tjenesteytere på samme tid, vil det være de timene der brukeren har behov for av en tjenesteyter som skal legges til grunn ved rettighetsvurderingen.

Også der bruker ønsker BPA, men ikke faller innenfor rettighetsgruppen, skal brukers ønske tillegges stor vekt ved kommunens behandling av søknaden.

Når en person fyller 67 år, er vedkommende ikke lenger omfattet av rettigheten, men departementet legger til grunn at BPA kan være en hensiktsmessig måte å organisere tjenester på også, til brukere over 67 år. En BPA-ordning kan ikke avvikles i vedtaksperioden under henvisning til at personen har fylt 67 år, med mindre personen selv ønsker dette.

Opplæring, støttekontaktordning og bistand til foreldre med hjemmeboende barn under 18 år ble inkludert i retten til brukerstyrt personlig assistanse fra 1.1.2015.

BPA er knyttet til person, ikke boform. Personer som bor i samlokaliserte boenheter kan derfor også ha rett til BPA. Selv om bruker har rett til BPA, kan dette føre til konflikter og ulik behandling sammenlignet med andre beboere, bruk av boenhetens samlede personalressurser med mer. Rundskrivet presiserer at selv om bruker har rett til BPA, kan det tenkes at den enkeltes behov kan ivaretas bedre på annen måte. Slik problemstillinger må løses konkret innen for rammen av gjeldende rett og i dialog med brukeren.

Også personer med vedtak om tvang eller makt etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9, har rett til å få organisert tjenestene som BPA.

¹ Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1d, Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8, Rundskriv 1-20/2000, Rundskriv 1-15/2005

Arbeidsledelse og ansettelse

BPA-tjenestens særpreget er at bruker selv er arbeidsleder for sin(e) assistent(er). Dersom bruker ikke vil være i stand til å være arbeidsleder, skal arbeidslederrollen ivaretas av en som står bruker nær; dvs. kjenner brukers behov og ønsker.

Loven stiller ingen formelle krav til hvem som kan være assistent i ordningen. Arbeidsgiver skal sikre at det er nødvendig profesjonell distanse mellom bruker og assistent. I rundskrivet framgår det at assistent ikke bør være arbeidsleder, fordi han/hun vil kunne innta en så dominerende rolle at tjenesten ikke lenger er brukerstyrt. Dersom nærstående likevel gir omsorg utover det som kan forventes, bør kompensasjon eventuelt gjøres gjennom omsorgslønn

Krav om forsvarlighet

Det er et grunnleggende prinsipp in at helse- og omsorgstjenester som ytes, skal være forsvarlige. Dette gjelder også for BPA-ordningen. Der det ut fra en forsvarlighetsvurdering er behov for miljøfaglig eller annen fagkompetanse i den daglige tjenesteytingen, må kommunen stille krav om at assistentene innehar nødvendig kompetanse. Høyere kompetanse innebærer høyere lønnsutgifter.

Kommunen kan ikke organisere seg bort fra sitt overordnede ansvar for at det ytes forsvarlige tjenester i BPA-ordningen. Dette ansvaret opprettholdes også der BPA-tjenestene utføres av privat tjenesteleverandør.

Hvis kommunen ikke vurderer det som mulig å sikre forsvarlig tjenesteyting og forsvarlige arbeidsforhold gjennom BPA-ordningen, kan kommunen velge å dekke brukers behov på annen måte enn ved tjenester organisert som BPA

Helsetjenester som del av BPA

I forbindelse med rettighetsfestingen er det reist spørsmål om hvilke tjenester som skal inkluderes i BPA-ordningen, blant annet i forhold til kommunens øvrige ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven. Helsetjenester som kan legges inn i BPA-ordningen, omtales i rundskrivet som "enklere helsetjenester", og omfatter ting som folk flest gjør selv; stell av mindre sår, måling av blodsukker, tømme/skifte kateterpose osv. Når kommunen vurderer dette som forsvarlig, og bruker selv ønsker det, kan enklere helsetjenester inkluderes i BPA-ordningen.

Utgiftsdekning

Kommunen er ansvarlig for å dekke kostnader som ansees som nødvendige for å yte de innvilgede tjenestene. Bruker har ikke krav på å få dekket utgifter til tjenesteytingen som går ut over det brukeren har rett til etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a. Bruker kan ikke kreve å få dekket merutgifter til for eksempel ferieavvikling, selv om bruker har spart opp timer til dette. Kommunen har heller ingen plikt til å betale lønn eller godtgjørelse for oppgaver knyttet til arbeidsledelse. Dette gjelder enten bruker ivaretar arbeidslederoppgavene selv, eller disse ivaretas helt eller delvis av andre.

BPA på reise - oppholdsprinsippet

En bruker kan i prinsippet ikke ta med seg innvilgede tjenester til en annen kommune. Dette gjelder også for tjenester som er organisert som BPA. Fordi kommunen tildeler bruker en tidsramme som han eller hun kan disponere fleksibelt med hensyn til når og hvor tjenesten ytes, kan timer samles opp og benyttes til reiser utenfor kommunen. Forutsetningen er at det ikke påløper økte kostnader for kommunen.

En bruker kan ikke kreve å få dekket merutgifter til feriereiser, selv om bruker har spart opp timer som benyttes til dette. Kommunen har heller ingen plikt til å betale lønn eller godtgjørelse for oppgaver knyttet til arbeidsledelse.

Lenger opphold utenfor kommunen vil kunne medføre at ansvaret for tjenester til brukere vil opphøre. Hvis BPA-bruker flytter fram og tilbake mellom kommuner i kortere eller lengre perioder, skal de involverte kommuner avtale hvordan tjenestebehovet skal dekkes.

Reiser til utlandet er særskilt beskrevet i rundskrivet. Selv om det skal legges vekt på fleksibilitet og brukers ønsker, er det opp til kommunen å bestemme om man ønsker å yte tjenester i utlandet, da Helse- og omsorgstjenesteloven gjelder kun i Norge. Brukers reiser til utlandet gjøres i utgangspunktet på brukers eget ansvar. Lengre opphold krever at kommunen vurderer om reisen kan gjennomføres på en forsvarlig måte i henhold til brukers behov og helsetilstand, og kontroll med at arbeidsmiljølovens bestemmelser i forhold til turnus for assistenter blir overholdt. Kommunen vil ved utenlandsopphold alltid i siste instans ha ansvaret for forsvarligheten, og skal informeres om reiseplanene og opplegget for reisen før reisen finner sted.

BPA-nettverk i Vestregionen

Vestregionens sekretariat inviterer regelmessig kommunalsjefer, virksomhetsleder, jurister og andre som er involvert i BPA-arbeidet i kommunene, til nettverksmøter der problemstillinger knyttet til BPA-ordningen blir diskutert. Formålet er å sikre en felles fortolkning av regelverket knyttet til BPA og lik behandling av brukere og leverandører samt utveksle erfaringer på området.

Aktuelle problemstillinger der en søker å etablere felles praksis er bl.a.:

- Ulikhet mellom kommunene mht vedtakspraksis; hvordan beregnes brukers timebehov.
- Om tidligere fosterforeldre kan ansettes som assistenter
- Forhold der foreldre hyppig benyttes som tilkallingsvakt
- Hyppige utenlandsreiser på bakgrunn av oppsparte disponible timer, i forhold til behovsvurderingen som er lagt til grunn for vedtaket.
- Forhold der bruker flytter mellom kommuner for lengre eller kortere tidsperioder
- De økonomiske konsekvensene av at støttekontaktordning er inkludert i BPA
- Når bistand fra helsepersonell eller andre tjenester må involveres for å sikre forsvarlighet