



BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE I SKEDSMO KOMMUNE

FORUNDERSØKELSE

1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Skedsmo kommune bestilte i møte 21. oktober 2019 (sak 84/19) en forundersøkelse innenfor området brukerstyrt personlig assistanse (BPA). I vedtaket står det at forundersøkelsen skal ha fokus på risikobildet sett opp mot korrekt anvendelse og forståelse av regelverket. I tillegg skal forundersøkelsen ha fokus på rettsikkerheten til den enkelte bruker.

Selv om utvalget ber om en undersøkelse på vegne av Skedsmo kommune, ønsket de også å se på rutiner som har vært i Fet og Sørumsund. De ønsket å finne ut hvordan arbeidet med BPA har blitt gjennomført der og hvordan arbeidet skal harmoneres i nye Lillestrøm kommune.

Hovedformålet med forundersøkelsen er å gi kontrollutvalget en oversikt om hvordan de tidligere kommunene organiserte arbeidet med BPA og statistikk for å illustrere dette. På denne måten kan det avdekkes risikoområder og på bakgrunn av dette vurderes om det bør bestilles et forvaltningsrevisjonsprosjekt om BPA i nye Lillestrøm kommune.

2 Gjennomføring av forundersøkelsen

Undersøkelsen er bygget på dokumentanalyse. Revisor hadde en innledende telefonsamtale med tidligere leder for tjenestekontoret i Skedsmo. Revisjonen har også kontaktet de tre tidligere lederne ved tildelingskontorene i Fet, Sørumsund og Skedsmo, for å motta statistikk om antall søkere på BPA, antall som har fått innvilget BPA, antall avslag (eventuelt også antall som klager på avslag) og antall timer som eventuelt er tildelt. I tillegg ba vi om rutiner kommunene jobbet etter før samlokaliseringen.

Informasjonen vi har mottatt fra kommunene varierer noe, i tillegg til at omfanget av BPA er veldig ulikt, så en direkte sammenligning er noe krevende. Vi forsøker likevel så langt det er mulig å presentere tallmaterialet slik at kommunene kan sammenlignes.

3 Om BPA

Brugerstyrt personlig assistanse er en ordning hvor funksjonshemmede kan få hjelp til nødvendige oppgaver i dagliglivet de ikke klarer selv. De funksjonshemmede bestemmer selv hva de skal få hjelp til, og når hjelpen skal gis. Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg ansvar for organisering og innhold i henhold til sine behov. BPA-leverandør er offentlige eller private aktører. De har arbeidsgiveransvaret for de personlige assistentene. Formålet med BPA er å gi personer med stort hjelpebehov større frihet til å styre tjenestene og hverdagen selv, slik at de kan ha et aktivt og mest mulig uavhengig liv. Helsetjenester er i utgangspunktet ikke omfattet av rettigheten, men dersom brukeren ønsker det og det er forsvarlig, kan enkelte helsetjenester legges inn i ordningen¹.

¹ Helse- og omsorgsdepartementet (2015) Rundskriv nr. I-9/2015, Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

3.1 Krav i lov til BPA

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-1 gir kommunene ansvar for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Retten til nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjenester for pasient og bruker, er også slått fast i lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-1.

Siden 2015 har BPA vært en individuell lovfestet rettighet for personer med langvarig og stort behov for personlig assistanse (§ 2-1 d i pasient- og brukerrettighetsloven). Lovteksten sier at «langvarig behov», er behov ut over 2 år. Med «stort behov» menes et tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer per uke har likevel rett til å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen. Ordningen finansieres av kommunen. Søknad om BPA sendes kommunen som plikter til å gi en skriftlig avgjørelse (enkeltvedtak) enten BPA innvilges eller ikke. Vedtaket skal være begrunnet, og inneholde informasjon om klageadgang og klagefrist.

Kommunen har et overordnet ansvar for at tjenestene som tilbys eller ytes etter helse- og omsorgstjenesteloven er forsvarlige². Kommunen har det overordnede forvaltningsansvaret for BPA-tjenesten, uavhengig av hvordan denne er organisert og hvem som ivaretar arbeidsgiveransvaret. Kommunen har også et overordnet ansvar for at annet gjeldende lovverk følges, for eksempel at assistentene sikres et forsvarlig arbeidsmiljø (tariffavtaler, ansettelsesforhold mv.)³.

Kommunen kan kreve egenbetaling for praktisk bistand og opplæring som ikke knytter seg til personlig stell og egenomsorg, jf. forskrift om egenandel for helse- og omsorgstjenester kapittel 2, herunder BPA. Egenandelen skal ikke overstige kommunens egne utgifter til angjeldende tjeneste (selvkost).

Regjeringen varslet en utredning av BPA-ordningen i 2019⁴, fordi det har oppstått et forventningsgap mellom de rettslige reguleringene og forventningene til hva som er mulig å oppnå innenfor rammene for dagens ordning⁵. I utvalgets mandat står det også at «[d]et synes å være et stort spenn når det gjelder i hvilken grad ulike aktører opplever at kommunene imøtekommer henholdsvis lovens krav og intensjonen med brukerstyrt personlig assistanse». Eldre- og folkehelseministeren sa da utvalget ble presentert at [d]et er for store forskjeller mellom kommuner

² Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1

³ Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA, IS-2313 Helsedirektoratet 2015.

⁴ Pasient- og brukerombudet, Årsmelding 2018

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d8101a29258405dae5720eb003700cd/mandat-til-utvalg-om-brukerstyrt-personlig-assistanse.pdf>

og mange som benytter dagens ordning opplever at den ikke fungerer etter intensjonen». Utvalget skal levere sin rapport innen 1. oktober 2020⁶.

3.2 Risiko

Det har i den senere tid blitt avdekket saker som viser at det er variasjon i hvordan kommunene (og bydelene i Oslo) tildeler BPA, blant annet om tildeling til barn⁷ og om antall timer som tildeles er tilstrekkelig for å leve et mer normalt liv⁸. Sakene viser at det er utfordringer når det kommer til likebehandling i BPA-ordningen. For at brukernes rettssikkerhet ivaretas, må behandlingen være rettferdig og forutsigbar.

I gjennomgang av forvaltningsrevisjonsprosjekter i andre kommuner⁹, har noen andre risikoer blitt avdekket.

Det er ifølge rapport om BPA fra Kristiansand kommune, en stor variasjon fra kommune til kommune i hvor mange som får vedtak om BPA. Dette kan innebære at det er en risiko for at en innbygger i én kommune får vedtak, mens en innbygger med et tilsvarende behov i en annen kommune ikke får det. I rapporten fra Kristiansand kommune argumenterer revisor for at det er ulike oppfatninger om hva BPA-tilbudet skal være. Tilbudet blir av brukere og brukerorganisasjoner sett på som et viktig likestillingstilbud og som et frigjøringsverktøy for funksjonshemmede. Samtidig er BPA hjemlet i helse- og omsorgslovgivningen og kommunen avgjør brukernes rettighet, og eventuelt tjenestens omfang, på grunnlag av en helse- og sosialfaglig vurdering. Dette gir kommunene spillerom i utformingen av ordningen og kan gjøre at brukere får ulikt tilbud fra kommune til kommune. Kommunen kan også tilby alternative tjenester til BPA, hvis de mener at dette er mest hensiktsmessig for brukeren.

I flere av rapportene vises det at BPA-ordningen er kompleks da det er mange aktører involvert og flere avtaler og regelverk. I en forvaltningsrevisjonsrapport fra Bærum kommunerevisjon pekes det på at det kan være vanskelig å føre kontroll med BPA-ordningen, siden mange oppgaver forvaltes av bruker selv. Det pekes videre på viktigheten av å etablere systemer og rutiner for å tydeliggjøre roller og ansvar i oppfølging av tjenestene. Det er viktig at ansvarsfordelingen er tydelig og samarbeidet godt.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-sidebpa-ordningen-skal-gjennomgas-og-forbedres/id2669572/>

⁷ <https://www.dagbladet.no/nyheter/fratar-handikappede-barn-friheten/71554467>

⁸ <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/bergljot-falt-inn-i-en-annen-verden-1.14678778>

⁹ Blant annet fra Bærum kommunerevisjon, baerum.kommune.no/globalassets/politikk-og-samfunn/kommunerevisjonen/17_04 Brukerstyrt_personlig_assistent.pdf, Trondheim kommunerevisjon, <https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/styrer-rad-og-utvalg/trondheim-kommunerevisjon/revisjonsrapporter/brukerstyrt-personlig-assistanse-i-trondheim-kommune/> og Agder kommunerevisjon, <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2018/01/Brukerstyrt-personlig-assistanse-i-Kristiansand-kommune.pdf>

Videre nevnes det i flere rapporter at det er mangel på kartlegging av brukernes erfaringer. Bærum kommunerevisjon poengterer eksempelvis at det bør undersøkes hvorfor brukerne bytter leverandør. Det kan tenkes brukeren opplever at det er enklere å bytte leverandør enn å klage på tilbudet de får. Evaluering av vedtaket etter en gitt tid oppgis å kunne være en god rutine.

3.3 Internkontroll

En god og velfungerende internkontroll er viktig for å sikre at praksis for tildeling av helse- og omsorgstjenester holder seg innenfor lovens minstestandarder for bistand og for likebehandling av den enkelte søker ved vurdering av behov for tjenester.

Generelle og grunnleggende krav til god internkontroll er at ansvars- og oppgavefordeling er beskrevet, at risikovurderinger gjennomføres og dokumenteres, og at det er etablert systemer for melding og oppfølging av avvik.

Tildeling av helse- og omsorgstjenester er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven stiller krav til saksbehandlingen, som også bidrar til å sikre internkontroll. Kravene omfatter blant annet at søknad skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, at vedtaket skal være skriftlig og begrunnet, og at det skal opplyses om klagerett. Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som fremgår av forvaltningsloven. Dette innebærer blant annet at behandlingen av søknader må være basert på saklighet og mulig å etterprøve.

Romerike revisjon IKS gjennomførte høsten 2018 en forvaltningsrevisjon som undersøkte i hvilken grad tjenestekontoret i Skedsmo kommune har etablert en tilfredsstillende internkontroll. Kontoret gjør blant annet vedtak om BPA. Ett av hovedfunnene i rapporten var at:

[e]tter revisjonens vurdering er det etablert en internkontroll ved tjenestekontoret som bidrar til å sikre forsvarlig saksbehandling. Undersøkelsen viser at det er utarbeidet kriterier for tildeling av tjenester, som bidrar til å sikre rett nivå på tjenestene og likebehandling av søkere. Videre viser undersøkelsen at det er etablert en møtstruktur og arenaer internt for kvalitetssikring av vurderinger og vedtak.

Romerike revisjon 2018, 17

Når det gjelder BPA bør internkontrollen legge til rette for at antall registrerte timer er i samsvar med vedtaket, at det er dokumentasjon/oversikt over klager og avvik, samt oversikt over saksbehandlingstid. Andre elementer kan være oppfølging av kontraktene, stikkprøver av leverandørene, håndtering av klager på eller avvik fra leverandør, o.l.

4 Om brukerstyrt personlig assistanse i Skedsmo, Sørum og Fet

Det er per 9. desember 2019 ikke utarbeidet nye felles rutiner, men arbeidet er i gang, og er et prioritert arbeid våren 2020. Det tidligere arbeidet med BPA i de tre kommunene er nå samlokalisert på Kjeller i nye Lillestrøm kommune.

4.1 Omfang

Antall personer med vedtak om BPA (2019)

	Voksne	Barn
Sørum	4	0
Fet	10	0
Skedsmo	30	5

Som vi ser er det stor forskjell mellom kommunene i hvor mange personer som har BPA. Dette er naturlig, sett i forhold til kommunenes innbyggertall. Det er også kun Skedsmo som har barn med vedtak om BPA. Under presenteres tallmateriale for hver enkelt kommune nærmere. Dokumentasjonen revisjonen har mottatt fra de tre kommunene varierer, men det er likevel gjort et forsøk på å sammenligne dataene.

4.1.1 Sørum kommune

	Søknader	Vedtak	Avslag	Klager til tildelingsenheten	Klager til FM
2017	2	0	1	1	
2018	5	2	3	1	1 (kommunen fikk medhold)
2019	5 (2 om økt BPA)	2	2	1	1 (kommunen fikk delvis medhold)

Som oppgitt i tabellen lengst opp på siden så er det fire brukere som per i dag har vedtak om BPA i Sørum kommune. Disse har henholdsvis 56 timer, 26 timer, 45 timer og 151,5 prosent stilling¹⁰. Dette opplyser tidligere leder for tjenestekontoret i Sørum kommune i e-post 3. desember 2019 og 7. januar 2020.

4.1.2 Fet kommune

	Søknader	Vedtak	Avslag	Søknader som ikke er behandlet
Fra 2017 til 2019	14	8	3 (i ettertid har 1 fått innvilget)	3 (2 er søknad om økt omfang)

I e-post til revisjonen 28. november fra tidligere enhetsleder ved tildelingskontoret i Fet opplyses det om at det er ti personer som har vedtak i dag. Tildelte timer er 339 timer per uke og varierer mellom

¹⁰ Dette er tallene som er mottatt fra kommunen. Hvorfor den ene har vedtak om stillingsprosent, og ikke timer, opplyses det ikke nærmere om.

6 og 142 timer, der de fleste ligger på mellom 18 – 40 timer. Det er bare to som har under 25 timer. Den ene er nylig innvilget og var opprinnelig på 25 timer.

4.1.3 Skedsmo kommune

	Søknader	Vedtak	Avslag	Klager til FM
2019	9	5	4	2 (kommunen fikk medhold i 1 sak og den andre er fortsatt til behandling)

Leder for tjenestekontoret i Skedsmo kommune opplyser i e-post 2. desember 2019 at i Skedsmo har totalt 30 personer over 18 år fått innvilget BPA, totalt tilsvarende 954 timer per uke. Dette tilsvarer i gjennomsnitt 31,8 timer per person.

4.2 Organisering og rutiner

4.2.1 Sørums kommun

Revisjonen har vært i kontakt med den tidligere lederen for tjenestekontoret i Sørums kommun. Det opplyses i e-post 3. desember 2019 og 7. januar 2020 om at det har vært få henvendelser og søknader om BPA i Sørums kommun.

Revisjonen får videre oppgitt at de forholder seg til regelverket, som beskrevet over, blant annet at søkere har krav på BPA om de har et hjelpebehov på mer enn 32 timer per uke. Dersom hjelpebehovet er mellom 25 og 32 timer, har bruker rett til BPA såfremt kommunen ikke kan dokumentere at BPA vil være vesentlig dyrere for kommunen sammenliknet med de ressurser kommunen ellers ville brukt på tjenestetilbudet.

Videre forklarer lederen at det gjøres en individuell vurdering av hver enkelt søkers hjelpebehov, og det gis tilbud om tjenesten dersom søkers hjelpebehov innfrir vilkårene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Det tas utgangspunkt i Regjeringens rundskriv I-9/2015 - Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse.

Revisjonen får opplyst av leder i e-post 7. januar 2020 at når det fattes enkeltvedtak så gjøres det en individuell vurdering av hvor lenge det vil være et behov for helse- og omsorgstjenester. Det skrives vedtak med tidsbegrensning på de vedtakene der det vurderes som hensiktsmessig. Det er ikke rutine for å følge opp enkeltvedtak som er innvilget, men det står i vedtaket at bruker plikter å melde fra dersom behovet endrer seg. I tillegg har de rutine for at de ulike tjenestene skal melde fra til tildelingsenheten dersom de ser endring i hjelpebehovet hos bruker.

Det er kun voksne som per i dag har vedtak om BPA i Sørums kommun. Dersom det søkes om denne tjenesten til et barn har kommunen benyttet samme rutiner som for voksne.

4.2.2 Fet kommune

Fet kommune har informasjon om BPA på nettsidene sine, der tjenesten er beskrevet og det ligger også øvrig dokumentasjon og regelverk. Det står om saksbehandling, saksbehandlingstid og klagebehandling¹¹.

I e-post 1. januar 2020 fra den tidligere enhetslederen for tildelingskontoret, får vi opplyst at saksbehandlerne setter en revurderingsdato på alle vedtak og gjerne etter ett år. I vedtaket står det også at de må få beskjed dersom behovet endres slik at de kan ta en ny vurdering.

Fet kommune har ingen barn som får BPA i dag, men saksbehandlerne følger gjeldende rundskriv om BPA og nye retningslinjer de har fått på kurs av Omsorgsjuss AS.

4.2.3 Skedsmo kommune

På Skedsmo kommunes nettsider om BPA gis det informasjon om tjenesten, om søknadsprosessen, prisliste og hvilke leverandører man kan velge fra¹². Det oppgis videre at kommunen tilbyr BPA dersom det er behov for tjenester i minst 25 timer per uke¹³, det vil si at tilbudet strekker seg utover minimumskravet.

I kommunens dokument «Tildelingskriterier for helse- og omsorgssektoren» beskrives den generelle saksbehandlingen innen sektoren, i tillegg er tildelingen av BPA beskrevet mer i detalj. Her står det blant annet beskrevet:

- hva BPA er
- formålet med tjenesten
- hvem som kan få tjenesten
- hva det innebærer å være arbeidsleder
- hva tjenesten omfatter (blant annet forskjell mellom brukere over og under 18 år, samt pris)
- hvordan tjenesten tildeles.

Disse beskrivelsene ligger tett opp mot kravene i lovverket.

Leder for tjenestekontoret i Skedsmo kommune opplyste i e-post 2. desember 2019 til revisjonen at søker beskriver utfordringer på eget søknadsskjema. Etter at kommunen har mottatt søknadsskjema vil saken tildeles saksbehandler som utreder henvendelsen. Saksbehandleren tar

¹¹ <http://www.fet.kommune.no/brukerstyrt-personlig-assistanse.324552.88tc8c26.tct.html>

¹² <https://www.skedsmo.kommune.no/Helse-og-sosial/Personlig-assistanse/Brukerstyrt-personlig-assistent-BPA/>

¹³ <https://www.skedsmo.kommune.no/Helse-og-sosial/Personlig-assistanse/Brukerstyrt-personlig-assistent-BPA/>

kontakt og gjennomfører et vurderingsbesøk/kartleggingsbesøk med registrering av døgnklokke¹⁴. I samarbeid med søker vil det avklares hvilke kommunale tjenester som kan være aktuelle i den enkelte sak. BPA blir drøftet i et eget inntaksmøte for å ivareta størst mulig grad av likebehandling.

Kommunen følger veileder for saksbehandling utgitt av Helsedirektoratet og kommunens tjenestebeskrivelse.

I dokumentet «Tildelingskriterier for helse- og omsorgssektoren», står det spesifisert at det ikke innvilges BPA for praktisk bistand i hjemmet for personer under 18 år, da dette følger omsorgsplikten. Det står også spesifisert at BPA er gratis for denne gruppen. Videre står det at «(h)jelpen skal bidra til å avlaste nære pårørende fra særlig tyngende omsorgsoppgaver, og sikre tilfredsstillende omsorg når de har fri».

Leder opplyser videre at BPA-vedtakene i Skedsmo i hovedsak ikke er tidsbegrenset. Der de er tidsbegrenset er det saksbehandler selv som følger opp og revurderer vedtaket etter gitt periode. De har ingen dokumentert rutine i forbindelse med det å følge opp brukere med BPA-vedtak.

For de fem barna som har BPA-vedtak er alle disse tidsbegrensede, med litt forskjellig varighet. De ansatte i kommunen har dialog med foresatte rundt vedtakene og alltid ved en revurdering.

5 Oppsummering og konklusjon

Undersøkelsen viser at de tre kommunene har få rutinebeskrivelser utover felles regelverk. Det er også variasjoner mellom kommunenes rutiner, for eksempel når det gjelder terskel for å tildele BPA og revurdering av vedtak. Rutiner for å følge opp brukerne vil kunne bidra til å sikre at tilbudet er tilpasset brukers behov og at tilbudet fra privat tjenesteleverandør er i henhold til kommunens vedtak. Det jobbes nå i nye Lillestrøm kommune med en harmonisering av rutinene.

Revisjonen går ut ifra at hensiktsmessig praksis vil vurderes i arbeidet med nye felles rutiner for Lillestrøm kommune. BPA er en ordning som legger opp til stor grad av fleksibilitet i hva slags tilbud som er best for brukeren. Det er variasjon mellom kommuner med hensyn til hvordan rettigheten skal oppfylles, og dermed risiko knyttet til likebehandling. Det er ikke et stort antall personer som får tildelt BPA, men det er likevel ikke et ubetydelig antall timer som blir tildelt gjennom ordningen.

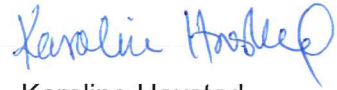
Revisjonen anbefaler kontrollutvalget i nye Lillestrøm kommune å følge opp at tjenestekontoret får på plass felles rutiner for tildeling og oppfølging av BPA. Det kan være hensiktsmessig å vente med dette til etter at regjeringen har fullført sin kartlegging (høst 2020) og nye Lillestrøm kommune har fått samkjørt sine rutiner.

¹⁴ Hvor man noterer hva som gjøres gjennom et døgn, hvilke behov som vedkommende har og hvem som utfører oppgavene.

Jessheim, 25. februar 2020



Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Karoline Hovstad
forvaltningsrevisor