

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I RISØR KOMMUNE

# BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE (BPA)

AUST-AGDER REVISJON IKS, OKTOBER 2020

<b>1. INNLEDNING, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER .....</b>	<b>1</b>
1.1 INNLEDNING.....	1
1.2 BAKGRUNN .....	1
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	2
1.4 REVISJONSKRITERIER .....	2
1.5 METODISK GJENNOMFØRING.....	3
<b>2. TILDELING AV BPA.....</b>	<b>5</b>
2.1 PROBLEMSTILLING .....	5
2.2 OMFANG AV BPA .....	5
2.2.1 Revisjonskriterier.....	5
2.2.2 Fakta - Kommunens praktisering .....	6
2.3 KARTLEGGING .....	6
2.3.1 Revisjonskriterier.....	6
2.3.2 Fakta - Kommunens praktisering .....	7
2.4 UTFORMING AV TJENESTETILBUD .....	9
2.4.1 Revisjonskriterier.....	9
2.4.2 Fakta - Kommunens praktisering .....	10
2.5 SAKSBEHANDLINGSTID OG REVURDERING AV VEDTAK .....	12
2.5.1 Revisjonskriterier.....	12
2.5.2 Fakta - Kommunens praktisering .....	13
2.6 REVISORS VURDERING OG KONKLUSJON .....	15
2.6.1 Konklusjon.....	16
<b>3. ROLLEAVKLARING .....</b>	<b>17</b>
3.1 PROBLEMSTILLINGER .....	17
3.2 ARBEIDSLEDERROLLEN .....	17
3.2.1 Revisjonskriterier.....	17
3.2.2. Fakta - Kommunens praktisering .....	18
3.3 ANSETTELSE OG OPPFØLGING AV ASSISTENT.....	19
3.3.1 Revisjonskriterier.....	19
3.3.2 Fakta - Kommunens praktisering .....	20
3.4 BRUKERSTYRING AV TILDELT TJENESTE.....	22
3.4.1 Revisjonskriterier.....	22
3.4.2 Fakta - Kommunens praktisering .....	22
3.5 OPPLÆRING.....	23
3.5.1 Revisjonskriterier.....	23
3.5.2 Fakta - Kommunens praktisering .....	24
3.6 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON .....	26

3.6.1	<i>Konklusjon</i> .....	27
<b>4.</b>	<b>REVISJONENS ANBEFALINGER</b> .....	<b>28</b>
4.1	KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR.....	29
<b>5.</b>	<b>LITTERATUR</b> .....	<b>30</b>
<b>6.</b>	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>31</b>
	<i>VEDLEGG 1 – Sjekkliste ved mappegjennomgang</i> .....	<i>31</i>
	<i>VEDLEGG 2 – Spørreundersøkelse arbeidsledere</i> .....	<i>33</i>
	<i>VEDLEGG 3 – Intervjuguide personlige assistenter</i> .....	<i>37</i>

## Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

### Problemstillinger

1. Har Risør kommune tilstrekkelige rutiner i henhold til myndighetskrav når det gjelder tildeling av BPA-ordningen, og i hvilken grad følges disse opp?
2. I hvilken grad er rollene mellom kommune, arbeidsleder og personlig assistent tilstrekkelig avklart?
3. Sikrer Risør kommune at arbeidsleder og personlige assistenter får nødvendig opplæring?

### Revisjonskriterier

- Kommuneloven, Forvaltningsloven, Helse- og omsorgstjenesteloven, Pasient- og brukerrettighetsloven.
- Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).
- Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

### Revisors vurderinger og konklusjon

- Selv om det for revisjonen fremstår som at kommunen gjennomfører deler av saksutredningen grundig, blant annet med at det er gode rutiner for gjennomføring av IPLOS-kartlegging og innhenting av samtykke, finnes det flere områder hvor kommunen ikke leverer tildeling av BPA-tjenesten i henhold til anbefalinger og lovverk. Særlig opplever revisjonen mangelfull konkretisering av bistandsbehov i vedtak og innhenting av barnas beste vurdering, samt lang saksbehandlingstid og fravær av system for å fange opp vedtak som skal revurderes, som områder som peker seg ut. Av revisjonens gjennomgang fremkommer det at kommunens prosedyre for saksbehandling sist ble revidert i 2008, og i svært liten grad blir benyttet ved saksbehandling innen BPA. Revisjonen opplever at de feil og mangler som er påpekt i forbindelse med tildeling av tjeneste i stor grad kan kobles til mangelfull forankring av rutiner innen kommunens saksbehandlingssystem.
- Kommunen sikrer at rollene er avklart og ivaretatt etter sin intensjon på flere områder, blant annet ved en gjennomgående brukerstyrt ansettelsesprosess og ved å praktisere fast ansettelse av assistentene. Likevel opplever revisjonen at kommunen ikke har gode nok systemer for å fange opp viktige elementer underlagt de aktuelle aktørene innen ordningen. Dette medfører at kommunens håndtering av rollene oppleves som noe personavhengig og tilfeldige, og det vurderes av revisjonen til å være et mulig årsaksforhold til at kommunen på ulike områder ikke oppfyller de lovkrav de er underlagt.
- Det fremstår for revisjonen som at kommunen har arbeidsledere og personlige assistenter som i stor grad er kjent med det ansvaret de etter loven skal ivareta. Kommunen har imidlertid ikke sikret at alle arbeidslederne har fått tilbud om og deltatt på kurs, som arbeidslederne etter rundskrivet skal drifte i henhold til. Videre har ingen av de personlige assistentene fått tilbud om kurs eller fått tilrettelagt for ekstra opplæring, som det fremkommer av opplæringshåndboken at kommunen bør tilrettelegge for. Det fremstår med dette for revisjonen som at kommunen ikke i stor nok grad sikrer at arbeidsledere og personlige assistenter får nødvendig opplæring.

### Anbefalinger

- Revisjonen anbefaler at det iverksettes et arbeid for å etablere rutiner som sikrer kommunens ivaretagelse av lovverket ved tildeling av BPA-tjenesten.
- Revisjonen anbefaler at det iverksettes tiltak som sikrer at kommunen handler i tråd med forvaltningsloven og med dette sikrer at brukers rett til å få tjeneste levert som brukerstyrt personlig assistanse ivaretas.
- Revisjonen anbefaler at kommunen igangsetter et system for å fange opp tidspunkt for revurdering.
- Revisjonen anbefaler at kommunen sikrer at det gjennomføres kurs for arbeidsledere og assistenter, og at det i tråd med anbefalinger tilrettelegges for opplæring av assistent om relevant.

# 1. INNLEDNING, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

## 1.1 INNLEDNING

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en måte å organisere praktisk og personlig bistand på for personer med nedsatt funksjonsevne, både i og utenfor hjemmet. Målet er å bidra til et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonsnedsettelsen. Retten til å få tjenestene organisert som BPA ble lovfestet i 2015<sup>1</sup>, og gjelder for personer under 67 år med et stort og langvarig behov for tjenesten.

Det er opp til kommunen å vurdere bistandsbehovet, og i samarbeid med den enkelte pasient eller bruker vurdere om det skal tilbys tjenester i form av BPA. Når praktisk bistand og opplæring organiseres som BPA, er det brukeren selv, eventuelt med bistand, som organiserer og leder arbeidet assistentene utfører. Det er herunder et krav om at arbeidslederrollen blir ivaretatt på en forsvarlig måte<sup>2</sup>

Det er opp til kommunen om privat eller kommunal aktør skal ivareta arbeidsgiveransvaret, og flere kommuner har den senere tid innført avtaler med private leverandører som en del av BPA-ordningen. Uavhengig av hvordan tjenesten er organisert, er det alltid kommunen som har det overordnede forvaltningsansvaret for at BPA-tjenestene skjer i henhold til regelverket.<sup>3</sup>

## 1.2 BAKGRUNN

Med dette som bakgrunn, ble det gjennom interpellasjon fremmet forslag om at Risør kommune skulle slutte seg til Arendal kommunes BPA-avtale med private tilbydere, et forslag som falt med 14 mot 15 stemmer i bystyret den 30.01.2020.

I saksfremlegg fra livsløpsutvalget (sak 19/13135-2) konkluderer kommunedirektøren med at Risør kommunes ordning rundt BPA fungerer godt slik den er i dag. Det blir videre beskrevet som en tjeneste med god brukerinvolvering hvor den faglige forsvarligheten rundt ansettelse ivaretas på en god måte. Kommunedirektøren ser derfor ikke behov for at Risør kommune åpner for private tilbydere av BPA.

I forbindelse med interpellasjonen ble tilleggsforslag (sak 20/3) lagt frem, og bystyret fattet 30.01.2020 følgende vedtak: *Bystyret ber administrasjonen evaluere ordningen med BPA og med bakgrunn i den legge fram en drøftingssak for livsløpsutvalget. Det vil også være*

---

<sup>1</sup> Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a annet ledd, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8.

<sup>2</sup> <https://www.helsenorge.no/hjelpetilbud-i-kommunene/brukerstyrt-personlig-assistanse-bpa/>

<sup>3</sup> Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

*naturlig at bystyret på bakgrunn av drøftingene i Livsløpsutvalget får saken til orientering, eventuelt behandling.*

Kontrollutvalget bestilte 11.05.2020 (sak 14/20) forvaltningsrevisjon knyttet til BPA-ordningen i Risør kommune, med et ønske om en konkret gjennomgang av om ordningen er i henhold til myndighetskrav.

### 1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet vil være å se på om tildelingen av BPA-ordningen, ivaretagelse av ansvarsforhold, og opplæring av assistenter og arbeidsledere, er i henhold til myndighetskrav.

Prosjektplanen for forvaltningsrevisjonsprosjektet ble behandlet i kontrollutvalgsmøtet 11.05.2020, og følgende problemstillinger ble enstemmig vedtatt:

- 1. Har Risør kommune tilstrekkelige rutiner i henhold til myndighetskrav når det gjelder tildeling av BPA-ordningen, og i hvilken grad følges disse opp?*
- 2. I hvilken grad er rollene mellom kommune, arbeidsleder og personlig assistent tilstrekkelig avklart?*
- 3. Sikrer Risør kommune at arbeidsleder og personlige assistenter får nødvendig opplæring?*

Da nødvendig opplæring av assistent og arbeidsleder inngår som en del av kommunens ansvarsforhold, vil både problemstilling 2 og 3 bli svart ut i kapittelet som omhandler rolleavklaring.

### 1.4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer og standarder som utgjør grunnlaget for de vurderinger man skal måle objektet opp mot og i forhold til.

Prosjektet vil i all hovedsak ta utgangspunkt i kommuneloven, forvaltningsloven og helselovgivning. Helselovgivningen omfatter helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven med forskrifter. Videre vil Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) samt Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse (BPA) bli brukt.

Revisjonskriteriene presenteres underveis i rapporten i forbindelse med problemstillingene og de underliggende temaene. Hver presentasjon avsluttes med en oppsummering av de revisjonskriterier revisjonen har vektlagt i sin vurdering. Dette for å enklere se lovverket opp mot kommunens faktiske praktisering av BPA-tjenesten.

## 1.5 METODISK GJENNOMFØRING

Prosjektets metodiske fremgangsmåte baserer seg på en sammensatt datainnsamling gjennom kvalitative og kvantitative undersøkelser, mappegjennomgang av kommunens aktive BPA-brukere, samt en dokumentanalyse av kommunens rutiner i forbindelse med ordningen. Denne sammensetningen av flere metodiske undersøkelser reduserer faren for unyansert informasjon og sikrer en bred belysning av problemstillingene. Revisjonens innhenting av data ble gjennomført i perioden fra juni til august 2020, og det er dette som danner grunnlaget for de vurderinger og konklusjoner som gjøres.

### *Dokumentanalyse*

Revisjonen har som en del av datagrunnlaget foretatt en dokumentanalyse av ulike rutiner og veiledninger relevante for BPA-ordningen, fremlagt av kommunen. Blant dokumentene var kommunens interne rutine for saksbehandling innen pleie- og omsorgstjenester, opplæringshåndboken BPA (Hdir), mal for arbeidsavtale, samt kommunens organisasjonskart.

### *Intervjuer*

Revisjonen har totalt i prosjektet gjennomført samtaler med 4 informanter fra kommunen, alle nøkkelpersoner innenfor BPA-ordningen. I startfasen av prosjektet gjennomførte revisjonen et oppstartsmøte, hvor kommunalsjef for helse og omsorg, tildelingsansvarlig, samt kontaktperson for prosjektet deltok. Underveis i prosessen ble saksbehandler intervjuet i en semistrukturert samtale, hvor spørsmål ble sendt respondent i forkant. Det ble skrevet referat fra begge møtene, som senere ble tilsendt respondentene, gjennomgått, og faktaverifisert.

### *Mappegjennomgang*

Det ble gjennomført en mappegjennomgang av kommunens syv aktive brukere innen BPA-ordningen. Mappegjennomgangen gikk ut på at to fra revisjonen fikk tilgang til kommunens journalsystem, og gjennomgikk brukernes vedtak ut fra en sjekklister basert på aktuelle revisjonskriterier. Revisjonen ble også tildelt aktuell informasjon utover vedtakene, noe som særlig var av relevans i mer omfattende saker hvor det blant annet forelå tverrfaglig informasjon av relevans for kommunens arbeid i tildelingsprosessen.

### *Spørreundersøkelse*

For å få større innsikt i arbeidsledernes opplevelse og synspunkter rundt tjenesten, ble det utarbeidet en spørreundersøkelse på 25 spørsmål. Spørreundersøkelsen dekket områder innen alle de tre problemstillingene, og spørsmålene var i hovedsak graderte, fra 1-5, hvor 1 er ingenting og 5 i svært stor grad. Revisjonen fikk ved hjelp av prosjektets kontaktperson tilgang til telefonnummer til alle seks arbeidsledere i kommunen. Da en av arbeidslederne får bistand av kommunen ved ivaretagelse av sitt arbeidslederansvar, ble de fem som utfører arbeidslederansvaret sitt selvstendig kontaktet. Alle respondentene valgte å svare på spørreundersøkelsen, som av praktiske hensyn ble gjennomført over telefon. Dette innebar at arbeidslederne hadde mulighet til å utdype sine svar fra spørreundersøkelsen, noe de fleste valgte å gjøre.

På lik linje ble det også utformet en strukturert intervjuguide for assistentene som arbeider i kommunen. Denne bestod av 10 spørsmål, og dekket i hovedsak områder innen problemstilling to og tre. Prosjektets kontaktperson var behjelpelig med å lage en oversikt over alle assistenter og deres telefonnummer. Revisjonen kontaktet alle fra listen, utenom to assistenter som det etter samtale med arbeidsleder fremkom at hadde sluttet i stillingene sine. I tillegg ble to assistenter utenom listen fra kommunen kontakten. Av de da totalt 11 assistentene i kommunen, gjennomførte revisjonen et strukturert intervju basert på intervjuguiden med ni av dem.

#### *Validitet og reliabilitet*

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet, handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt.

Dokumentene som er benyttet for å besvare problemstillingene har vært offentlig tilgjengelig dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen direkte av kommunen. Videre styrkes innhentet informasjons validitet ved at datamateriale fra alle intervjuer og samtaler er faktaverifisert av den enkelte informant. En slik faktaverifisering gir mindre rom for potensielle fallgruver ved subjektiv tolkning av dataene. I forbindelse med gjennomført spørreundersøkelse og intervju blant arbeidsledere og assistenter, har disse vært forankret gjennom en felles struktur, og med dette sikret at det kan avdekkes tendenser på tvers av respondentene.

Prosjektets kontaktperson samt kommunedirektør har i tillegg fått rapporten til høring ved prosjektets ferdigstillelse. Tilbakemelding og uttalelser fra kommunedirektør ligger vedlagt.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt. Dette har bidratt til et godt fundament for dataenes reliabilitet. Bruken av kvalitativ og kvantitativ metode har etter revisjonens syn bidratt til et godt og representativt datagrunnlag som i stor grad danner et helhetsbilde av BPA-ordningen i Risør.

Arbeidet med forvaltningsrevisjonen har i hovedsak foregått i perioden juni 2020 til september 2020, og er gjennomført av forvaltningsrevisor Marlene Kvåle og Camilla Eriksrud, med Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor.



## 2. TILDELING AV BPA

### 2.1 PROBLEMSTILLING

- 1) *Har Risør kommune tilstrekkelige rutiner i henhold til myndighetskrav når det gjelder tildeling av BPA-ordningen, og i hvilken grad følges disse opp?*

### 2.2 OMFANG AV BPA

#### 2.2.1 REVISJONSKRITERIER

BPA gjelder for personer som har rett på nødvendig helse- og omsorgstjenester etter kommunal helse- og omsorgstjenestelov §3-2, 1. ledd nr. 6, bokstav b og §3-8.

Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d fremkommer det at personer under 67 år med et langvarig og stort behov for personlig assistanse har rett til å få tjeneste organisert som BPA. Med langvarig behov menes behov utover 2 år, mens det 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.

Videre fremkommer det av Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) at helsetjenester ikke kan kreves organisert som BPA, men at det ofte kan være hensiktsmessig at kommunen legger enkle helsetjenester inn i BPA-ordningen. En god rettesnor kan være at det folk til vanlig gjør selv, bør også en assistent kunne gjøre så lenge det skjer innenfor forsvarlighetskravets ramme. Rundskrivet understreker videre at tjenesteomfanget og type bistand ved BPA i utgangspunktet skal være det samme som ved beregning av timer til personlig assistanse som ikke er organisert som BPA. Retten til BPA berører med andre ord ikke tjenstemengden til brukeren.

Fig. 2.2. Oppsummering revisjonskriterier – Omfang av BPA

- Brukere under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og over 32 timer/uke) har rett på tjenesten.
- Brukere under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og over 25 timer/uke) har rett på tjenesten så sant ikke kommunen kan dokumentere at dette medfører vesentlige økte kostnader.
- Enkle helsetjenester kan utenom dette tildeles som BPA dersom dette er forsvarlig og ønskelig av bruker.

---

## 2.2.2 FAKTA - KOMMUNENS PRAKTISERING

Risør kommune har pr. juni 2020 syv aktive brukere av tjenesten BPA, og dette har vært en stabil brukermasse over flere år. Fem av brukerne er organisert under enhet for habilitering mens to av dem mottar tjenester fra enhet for hjemmesykepleie. Alle syv brukerne er under aldersgrensen på 67 år, og et fåtall av brukerne er mindreårige.

Totalt sett overgår to av vedtakene timeskravet om behov på 32 timer per uke, mens ett av vedtakene overgår timeskravet på 25 timer. Fire av vedtakene har mindre enn 25 timers tildeling av BPA per uke, men har likevel fått tilslag på at tjenesten organiseres som BPA. Av disse fire vedtakene har imidlertid to av dem fått tilslag for økt tildeling gjennom sommeren, og oppfyller i denne perioden kravet om behov på over 32 timer. Gjennomsnittlig bevilgede timer til BPA er i Risør kommune på 32 timer (median på 20), med variasjoner fra 14 timer til 98 timer per uke.

Av samtale med kommunalsjef, tildelingsansvarlig samt kommunens kontaktperson for prosjektet presiseres det at kommunen er kjent med at flere brukere har fått tilbud om tjenesten selv om tildelingen ikke overgår kravspesifikasjonen om timer av pasient- og brukerrettighetsloven. Det har likevel blitt valgt å gi tilslag på søknad, da det etter de ovennevntes mening oppfattes som at BPA-ordningen er en god og fleksibel måte å gi tjenester på, når det gis etter sin intensjon.

## 2.3 KARTLEGGING

---

### 2.3.1 REVISJONSKRITERIER

Det fremkommer av Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I dette ligger at saksbehandler skal utrede saken, og sørge for at alle relevante forhold er belyst. Det må sikres at det foreligger tilstrekkelige opplysninger til at saken kan vurderes og avgjøres på en faglig forsvarlig måte.

Videre beskriver Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) at avhengig av hva saken angår, kan det være aktuelt å innhente ulike opplysninger om helsetilstand/diagnose, funksjonsnivå, familieforhold, sosiale forhold, boforhold, nåværende tjenester, egne ressurser mv. Det vil for eksempel kunne være aktuelt å innhente opplysninger fra pasienten/brukeren selv, fastlege, spesialisthelsetjenesten, kommunens øvrige helse- og omsorgstjenester og andre instanser som barneverntjenesten, NAV mv. I vurderingen av avlastningsbehovet vil det også være relevant å se hen til foreldrenes/pårørendes arbeidsforpliktelser, slik at avgjørelse baseres på en helhetlig kartlegging av den enkelte families behov og muligheter

Av kommunens rutine for saksbehandling av pleie- og omsorgstjenester fremkommer det at det skal gjennomføres vurderingsbesøk som del av kartleggingen, hvor internt skjema basert

på IPLOS-variabler skal benyttes. Vurderingsbesøket skal dokumenteres i eget journalnotat i kommunens journalsystem.

Bruken av IPLOS-variabler støttes opp i Veileder for saksbehandling – Tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven §§3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8, hvor det fremkommer at registrering av opplysninger i IPLOS er obligatorisk for landets kommuner. Opplysningene som er registrert i IPLOS er en del av pasientens/brukerens journal, og er en viktig del av den relevante og nødvendige dokumentasjonen som må innhentes når et tjenestebehov utredes. I mange tilfeller vil det imidlertid være nødvendig å innhente ytterligere informasjon enn den som etterspørres i IPLOS for å sikre en tilstrekkelig utredning av pasient/brukers bistandsbehov

Fig. 2.3. Oppsummering revisjonskriterier - Kartlegging

- Kommunen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før fattning av vedtak.
- Kommunen skal innhente tverrfaglig informasjon i de tilfeller hvor dette vurderes som relevant
- Det skal gjennomføres vurderingsbesøk og IPLOS-kartlegging i henhold til kommunens rutine og lovverk.

### 2.3.2 FAKTA - KOMMUNENS PRAKTISERING

Av intervju med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet fremkommer det at det etter søknad om BPA gjøres en vurdering rundt hvem av saksbehandlerne som skal utføre en kartlegging, noe som stort sett utføres av de fagansvarlige i tjenesten. Kartleggingen skal skje i henhold til rutine for «saksbehandling av pleie- og omsorgstjenester», som sist ble revidert i 2008. Rutinen beskrives fra de overnevnte i liten grad å bli brukt, og det fremkommer av intervju med saksbehandler at de i hovedsak forholder seg direkte til forvaltningsloven.

Av samtale med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet, samt intervju av saksbehandler, fremkommer det at vurderingsbesøk stort sett alltid utføres ved søknad om BPA-tjeneste. På vurderingsbesøket gjennomføres en registrering av diverse IPLOS-variabler sammen med bruker og/eller foresatte. IPLOS-variablene som benyttes er av sentralt hold, og omfatter funksjonsområdene:

- Skaffe varer og tjenester
- Personlig hygiene
- På/Avkledning
- Toalett
- Mat
- Spise
- Bevege seg innendørs
- Bevege seg utendørs

- Ivareta egen helse
- Hukommelse
- Kommunikasjon
- Beslutninger i dagliglivet
- Ivareta egen økonomi
- Sosial deltakelse
- Initiativevne
- Opplevelse av trygghet
- Atferd
- Syn
- Hørsel

Det fremkommer av intervju med saksbehandler at kartleggingen gjennomføres ved at hver av funksjonsvariablene listet over gis en verdi fra en til fem. Systemet fungerer slik at en score på tre eller mer er en tydelig indikasjon på at det er behov for kommunal bistand på området. I tillegg praktiserer kommunen kartlegging og registrering av ulike IPLOS-variabler som går utover funksjonsnivå, som eksempelvis type husstand, omsorg for barn, og om bruker har individuell plan eller ikke. Gjennomgangen av variablene beskrives i intervju med saksbehandler som en viktig del av kommunens kartlegging, og med dette opplever saksbehandler at de sitter med en god oversikt før tildeling av tjenesten utføres. Etter saksbehandlers erfaring blir en slik IPLOS-kartlegging utført i alle tilfeller hvor det kommer søknad om ny bruker innen BPA. Saksbehandler bemerkes imidlertid at det ved revurdering av vedtak eller ved søknad om utvidede tjenester fra allerede aktiv bruker, ikke alltid gjennomføres ny slik kartlegging, og at kommunen her har et stort forbedringspotensial.

Det beskrevne over stemmer med revisjonens funn i mappegjennomgangen av BPA-brukerne i kommunen, hvor det i stor grad er utført og registrert IPLOS-kartlegging, men at dette ikke alltid er gjennomført på nytt ved saksbehandling i forbindelse med søknad hos allerede kartlagt bruker.

I henhold til kommunens rutine for saksbehandling skal kartleggingsbesøket dokumenteres i kommunens journalsystem, noe revisjonen i liten grad ser at har blitt overholdt. Det fremkommer imidlertid dokumentasjon i to av syv aktive vedtak på at det er utført vurderingsbesøk, hvor det også i samme vedtak blir gjengitt brukeropplysninger av relevans som er innhentet i forbindelse med disse besøkene. Årsaken til manglende dokumentasjon av kartleggingsbesøket beskrives i intervju med saksbehandler å i noen grad være et resultat av at kommunen tidligere brukte både arkivtjenesten og pasientjournalen for slik journalføring, men at de nå etter kommentar fra fylkesmannen på dette har gått over til å kun bruke pasientjournal for slik føring. Selv om noe av informasjonen er overført fra arkivet til journalsystemet, gjelder ikke dette alt, noe som vanskeliggjør revisjonens arbeid med å ettergå omfanget av brukerinformasjonen som er innhentet på vurderingsbesøkene.

På linje med kartlegging av bruker, bør det i henhold til helsedirektoratets rundskriv fra 2015 gjøres en kartlegging av blant annet brukers familieforhold og sosiale forhold. I mappegjennomgangen av kommunens vedtak blir dette dokumentert hensyntatt i hovedparten av vedtak hvor slik kartlegging oppleves som relevant, blant annet da foreldre her fungerer

som arbeidsleder eller på andre måter har en nær tilknytning til tjenesten. Eksempelvis er blant annet økende alder hos foreldre, endring i foresattes jobbsituasjon eller frafall av nærmeste pårørende tatt med i betraktning, og på bakgrunn av dette har tildelte timer i vedtaket blitt oppjustert.

Av spørreundersøkelsen som ble utført blant arbeidslederne for tjenesten fremkommer det at det samlet sett oppleves som at kommunen har noen grad av kjennskap til relevante forhold i brukers situasjon, herunder forhold som dekker familie og sosialt. Noen av respondentene påpeker at det oppleves som personavhengig i hvilken grad denne typen informasjon innhentes, og at det dermed blir litt tilfeldig om dette vektlegges i utredningen av tjenestetilbudet eller ikke.

Når det gjelder å innhente opplysninger fra tverrfaglig instans beskrives det i intervju med saksbehandler at det allerede i søknaden fra bruker blir etterspurt hvem som er fastlege og om bruker mottar andre kommunale tjenester. Søker må gi samtykke til at det kan innhentes informasjon som anses som nødvendige i søknadsprosessen, slik at kommunen allerede fra starten av prosessen har mandat til å innhente relevant tverrfaglig informasjon. Etter saksbehandlers oppfatning utføres denne innhenting i alle saker hvor det anses som relevant, og på denne måten i henhold til forvaltningsloven.

I revisjonens gjennomgang er det dokumentert i fire av syv vedtak at tverrfaglig informasjon er innhentet og vektlagt i forbindelse med kommunens utforming av tjenestetilbud. I disse tilfellene er blant annet lege, fysioterapeut, psykiatrisk sykepleier, spesialisthelsetjenesten eller lignende vurdering lagt til grunn. Av spørreundersøkelsen med arbeidslederne får innhenting av nødvendig tverrfaglig informasjon likevel en gjennomsnittsverdi på i liten til i noen grad. Årsaken til at dette ikke oppleves som tilfredsstillende hos flere av arbeidslederne beskrives å skyldes at de selv har måtte be kommunen hensynta dette, samt hentet inn dokumentasjon av relevans på egenhånd.

Videre fremkommer det av vedtakene at flere av brukerne har andre kommunale tilbud fra før, blant annet gjennom støttekontakt, arbeidstilbud eller hjemmesykepleie. På spørsmål til arbeidslederne vedrørende om det ville vært behov for mer kommunal bistand under saksbehandlingstiden, svarer de fleste at de allerede mottok tilstrekkelig kommunal hjelp og at dette dermed ikke ville hatt noe hensikt. Det presiseres av enkelte respondenter at det i en kommune med et bredere kommunalt tilbud likevel kunne vært av nytte, men at det ikke oppleves som at kommunen har tilgjengelige tjenester til å dekke ønsket behov.

## 2.4 UTFORMING AV TJENESTETILBUD

### 2.4.1 REVISJONSKRITERIER

Av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 fremkommer det at pasient eller bruker har rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester. Bruker har blant annet rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige tjenesteformer. Selv om det er kommunen som da til slutt avgjør om tjenestene skal organiseres som BPA, har brukeren

likevel en rett til å medvirke før beslutningen fattes, og kommunen må sørge for at brukeren gis anledning til dette.

Av Opplæringshåndboken brukerstyrt personlig assistanse (BPA) vises det til at dersom brukerens bistandsbehov er uforutsigbart eller varierende fra uke til uke, vil det være det gjennomsnittlige timebehovet som må legges til grunn ved vurderingen av om vedkommende har rett til BPA. Når avlastningstimer skal beregnes, er det med dette gjennomsnittlige antall timer avlastning som er avgjørende.

Videre fremgår det av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1, at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis informasjon og høres. Barnets mening skal vektlegges etter alder og modenhet, og fra barnet er 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Det fremkommer videre av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet, herav kommunen, skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn.

Fig. 2.4 Oppsummering revisjonskriterier – Utforming av tjenestetilbud

- Bruker har rett til å medvirke ved valg av tilgjengelig og forsvarlig tjenesteformer.
- Bistandsbehov som skal dekkes av BPA-ordningen skal komme tydelig frem i vedtaket
- Gjennomsnittlig bistandsbehov er avgjørende for tildelingen
- Mindreårige brukere skal bli gitt mulighet til å uttale seg, og meningen skal vektlegges ved utforming av tjenestetilbud.

#### 2.4.2 FAKTA - KOMMUNENS PRAKTISERING

Det fremkommer av samtale med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet at det i kommunen tilstrebes å ilegge brukers stemme så stor vekt som mulig ved utforming av tjenestetilbudet. Det beskrives hvordan kommunen arbeider for tett brukerdiallog gjennom hele prosessen, og hvordan vurderingsbesøkene danner utgangspunkt for dette. Det nevnes blant annet at disse møtene brukes til å definere hva bruker ønsker fra assistent, slik som kurs eller andre formaliteter. Kommunen beskriver å få lite klager på vedtakene som fattes, og peker på at dette skyldes god brukerdiallog og medvirkning gjennom hele prosessen.

På spørsmål til kommunen om hvilke vurderinger som gjøres før tildeling fattes, beskriver saksbehandler at kommunen er nøye med at det ved alle tilfeller av tjenestetildeling gjennomføres et driftsmøte hvor saken legges frem og diskuteres. Dermed blir saksbehandler sjeldent arbeidende alene når en avgjørelse vedrørende tjeneste- og timestildeling fattes, og aldri ved nye vurderinger. Det beskrives videre som svært individuelt hva det søkes om BPA-tjenester til, noen bruker tjenesten som armer og ben, mens andre har et større behov for hjelp til praktisk eller sosial bistand, og at man ved å gjennomføre driftsmøter før tildelingen sikrer et faglig samarbeid rundt at avgjørelsen som tas er riktig, både med tanke på at BPA er riktig tjeneste, men også med tanke på at det tildeles riktig antall timer til å dekke brukers bistandsbehov. På denne måten opplever saksbehandler at tjenesten, på tross av at det i

enkelte tilfeller gjøres en faglig vurdering av at behovet er annerledes enn hva som fremkommer av brukers søknad, er svært brukerstyrt.

I revisjonens mappegjennomgang kommer det frem at det i mange vedtak er tydeliggjort brukers ønsker i henhold til hvordan tjenesten skal leveres, i tråd med hva som beskrives i samtale med de ansatte i kommunen. Dette gjelder blant annet brukers ønske om å ansette to og ikke én assistent slik at disse kan vikariere for hverandre ved ferier eller sykdom, eller ved at brukers ønske om ansettelse av assistent med aktuell sertifisering innfris. Det har også i enkelte tilfeller blitt omgjort timer fra å inngå under andre tjenester som eksempelvis støttekontakt, til å tildeles som BPA, i henhold til brukers ønsker.

Av spørreundersøkelsen varierer arbeidsledernes opplevelse av brukerstyring etter den enkelte sak. I de tilfellene hvor tjenesten er innvilget i henhold til, eller tilnærmet i henhold til tjenesten det søkes om, opplever arbeidslederne noen til stor grad av brukervedvirkning på tjenesteutformingen. Blant arbeidslederne som i større grad har fått en eller annen form for avkortning i tildeling av tjenesten det er søkt om, oppleves brukervedvirkningen å i liten til ingen grad å være til stedet. Det påpekes av enkelte respondenter at grad av brukervedvirkning påvirkes av saksbehandlers syn og oppfatning av ordningen, og at brukervedvirkningen med dette varierer noe fra gang til gang.

Videre fremkommer det av mappegjennomgangen at hvilket bistandsbehov som skal dekkes av tjenesten bare delvis er omtalt i vedtakene. I to av syv vedtak er det tydelig definert at tjenesten skal gå til bistandsområder som blant annet omfatter følge til sosiale aktiviteter, trening på å bo for seg selv eller hjelp til praktisk arbeid som eksempelvis å lese e-post eller handle matvarer. I de resterende fem vedtakene fremkommer dette ikke i det hele tatt, eller i svært liten grad. Revisjonen bemerker seg også i gjennomgangen at det i flere av søknadene søkes om større andel timer enn hva som innvilges, og det fremkommer i liten grad årsak til hvorfor det gjennomføres en avkortning.

Det fremkommer at i tilfeller med uforutsigbart bistandsbehov så skal gjennomsnittlig behov danne grunnlag for retten til BPA. Dette innebærer at midlertidige vedtak, slik som to av brukerne i kommunen har fått, er noe i strid med tanken bak BPA. Revisjonen ser imidlertid at behovet for midlertidige vedtak delvis kom som følge av den pågående pandemien, slik at gjennomsnittlig bistandsbehov vanskelig lot seg forutse da kommunen utarbeidet opprinnelig tjenestetilbud.

Et fåtall av brukerne av BPA i Risør er mindreårige, og i disse tilfellene er kommunen pliktige å sikre at barna blir hørt ved at det utføres en barnas beste vurdering. Ved revisjonens gjennomgang av vedtakene fremkommer det at kommunen ikke har overholdt barnas rett til å uttale seg i forhold til tjenestetilbud. Det er imidlertid dokumentert at kommunen har forsøkt å iverksette tiltak for å sikre at forpliktelsen ivaretas, uten at de har lyktes med dette. Fraværet av barnas rett til å uttale seg har også ved fylkesmannens gjennomgang av vedtak i kommunen blitt påpekt, og som følge av det blitt opphevet. I intervju med saksbehandler beskrives arbeidet med å innhente barnas stemme som noe saksbehandlerne i kommunen opplever som komplisert, spesielt fordi barn i mange tilfeller selv uttrykker å ønske å være

hos sin nærmeste pårørende fremfor å motta kommunale tjenester. Det beskrives av saksbehandler at det oppleves som av større relevans å kartlegge om barnet opplever tjenesten som bra, om den er av god kvalitet etc. At barns stemme skal bli hørt og vektlagt er blitt kommunens saksbehandlere mer bevisst i etterkant av fylkesmannens påpakning om dette.

I spørreundersøkelsen ble arbeidsledere med barn som brukere, både myndige og mindreårige, spurt om de opplevde at kommunen sikret at barns/brukers stemme i stor nok grad ble hørt. I gjennomsnitt oppleves dette å i noen grad ivaretas. Blant årsakene til at dette ikke oppleves som tilfredsstillende nok, nevnes utfordringer rundt at kommunens ansatte ikke opptrer som uavhengige nok i utredningen av barns/brukers stemme. På den andre siden av skalaen beskrives de små forholdene som et forenklet forhold i forbindelse med å få frem brukers ønsker.

## 2.5 SAKSBEHANDLINGSTID OG REVURDERING AV VEDTAK

### 2.5.1 REVISJONSKRITERIER

Etter § 11 a. i Forvaltningsloven skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og om mulig angis når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis et slikt foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Av Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) gis det anbefaling om at det ved varige og stabile bistandsbehov fattes vedtak om BPA som revurderes med fastsatte mellomrom, eller dersom personens behov endrer seg vesentlig. Kortvarige vedtak kan både gi dårlig forutberegnelighet for brukerne og uforutsigbare ansettelsesvilkår for assistentene. Det kan vanskeliggjøre rekruttering av personlige assistenter og hindre at man klarer å beholde personlige assistenter som ønsker langsiktige arbeidsforhold.

Fig. 2.5 Oppsummering revisjonskriterier – Saksbehandlingstid og revurdering

- Saken skal bli avgjort uten ugrunnet opphold
- Det skal gis foreløpig svar dersom søknaden ikke er besvart innen en måned.
- Vedtakene skal revurderes med fastsatte mellomrom eller ved vesentlige endringer.



## 2.5.2 FAKTA - KOMMUNENS PRAKTISERING

I revisjonens gjennomgang av vedtakene fremkommer det at saksbehandlingstiden, det vil si tiden fra bruker har søkt om BPA til svar foreligger, i de fleste tilfeller overgår en måned som normen i forvaltningsloven beskriver. Av de aktive vedtakene varierer saksbehandlingstiden fra 29 dager til 172 dager, hvor tre av de overgår 100 dager. I noen av disse tilfellene er det sendt ut midlertidig svar gjennom en forvaltningsmelding som forklarer at behandlingstiden vil bli forlenget som følge av stor arbeidsmengde i behandlende enhet. Dette kommenteres også i selve vedtaket på sakene med lengst behandlingstid. Vedtakene med lengst behandlingstid er i hovedsak søknader om utvidede tjenester hos allerede aktive brukere, eller klager som følge av avslag eller avkorting i timer på søknad.

På spørsmål til saksbehandler om den lange saksbehandlingstiden vises det til at de i tilfeller med forventet lang behandlingstid, gjerne som følge av krevende kartlegging eller grunnet høy arbeidsmengde, forsøker å holde bruker oppdatert underveis, både gjennom forvaltningsmelding og med fortløpende informasjon om sakens fremgang. I tilfellene med lengst behandlingstid viser saksbehandler til at de i disse tilfellene har hatt god kjennskap til brukerne sine, og at de med dette er sikret at brukerne mottar nødvendig helsehjelp på andre måter gjennom prosessen. Det oppleves likevel av saksbehandler som beklagelig at brukere skal måtte vente så lenge som opp mot et halvt år på å få tildelt og startet opp ønskede tjenester, som de i henhold til lovverket har krav på, og det påpekes i den anledning at kommunen bør forbedre seg på dette området.

Av spørreundersøkelsen til arbeidslederne fremkommer det at respondentene i liten grad opplever at de holdes oppdatert på sakens fremgang under behandlingstiden. Flere av respondentene viser til at de ved gjentatte tilfeller har kontaktet kommunen for å få informasjon om sakens fremgang uten å oppleve å lykkes med å få noe klart svar på fremgangen i saken.

Når det gjelder revurdering av vedtakene viser mappegjennomgang at det i seks av syv vedtak beskrives intervall for når vedtaket skal evalueres, og at dette i hovedsak er på ett år fra når vedtaket er fattet. Blant aktive vedtak er tre av disse fra 2020 og de har dermed ikke overgått vedtakets frist for revurderingen. I tre av de fire resterende vedtakene er det beskrevet at revurdering skal utføres innen august 2016, mai 2017 og juni 2018, uten at dette er gjennomført. Tre av vedtakene har i tillegg til en veiledende dato for revurdering, også dato for perioden vedtaket er gyldig. Av disse tre vedtakene, har to av vedtakene passert gyldighetsdato, men brukere mottar på tross av dette tjenestene som beskrevet i vedtaket. Dette medfører en uforutsigbarhet i hverdagen for de involverte partene, og det beskrives av arbeidsleder som en potensiell risiko i forbindelse med at kompetent arbeidskraft ikke ønsker å stå i stillingene sine som følge av usikkerhet rundt varigheten på ansettelsesforholdet.

Revisjonens funn i mappegjennomgangen samsvarer med saksbehandlers beskrivelse av at det er mindre konsekvente rutiner rundt å fange opp vedtak som skal revurderes i kommunen. Det oppleves likevel av saksbehandler som at tjenesten er så liten at kommunen har kontroll på at brukerne får tjenestene de skal, og at det i tilfeller med en endring av avgjørende grad ville

blitt fanget opp av kommunen. Det beskrives videre at kommunen ofte har kontakt med brukerne, selv om denne kontakten ikke alltid rapporteres i journalsystemet.

Av samtale med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet, beskrives det at det den senere tid i større grad har blitt tidsbestemte vedtak som skal fornyes årlig. Hvilke linjer man skal velge her beskrives som et dilemma for kommunen, da de mer langsiktige vedtakene gir bruker og assistenter en trygghet på at tilbudet vil eksistere i god tid fremover, mens det blant annet i et budsjettperspektiv er lettere å avgrense vedtakene til å gjelde for et år av gangen. Kommunen beskriver at de foreløpig ikke har kommet i gang med arbeidet om et mandat i forbindelse med evaluering av vedtak, men at dette er påtenkt. Av spørreundersøkelsen som ble utført blant arbeidslederne i kommunen kommer det frem at nesten alle arbeidslederne opplever at kommunen ikke ofte nok revurderer tjenestetilbudet som tilbys. I stor grad beskrives det at en slik revurdering skjer på arbeidsleders initiativ, da i forbindelse med ny søknad eller klage, men svært sjeldent i regi av kommunen. Det beskrives derimot at størsteparten av arbeidslederne har en oppfatning av at kommunen fanger opp endringer av relevans hos bruker i tilfeller dette har vært aktuelt.

## 2.6 REVISORS VURDERING OG KONKLUSJON

Det fremstår for revisjonen som at kommunen har en fleksibel tilnærming når det gjelder tildeling av BPA ved at de også vedtar tjenesten til brukere som ikke faller inn under rettighetsfestingen, det vil si brukere med behov på under 25 timer i uka. Kommunen begrunner dette med at de i disse tilfellene opplever det som hensiktsmessig å legge helsetjenestene inn i BPA-ordningen, noe revisjonen anser som i henhold til anbefalingene fra rundskrivet.

Videre så opplever revisjonen at kommunen på flere områder ivaretar sin plikt til å kartlegge bruker i forbindelse med utforming av tjenestetilbud. Dette begrunnes blant annet i at det gjennomgående gjennomføres vurderingsbesøk med IPLOS-kartlegging, i henhold til lovverket, før bruker tildeles tjeneste. Det påpekes imidlertid av flere arbeidsledere at kommunens grad av kjennskap til relevante forhold i brukers situasjon varierer, og i stor grad oppleves som personavhengig. Dette ser revisjonen i sammenheng med manglende prosedyrer og rutiner for gjennomføring av saksbehandlingen.

Revisjonen opplever det også som positivt at kommunen har gode rutiner rundt innhenting av brukers samtykke for å sikre tilgang til tverrfaglig informasjon, selv om det på dette området påpekes av enkelte arbeidsledere at kommunen ikke i stor nok grad benytter seg av fullmakten til å innhente relevant informasjon, og at arbeidslederne selv må fremlegge denne informasjonen for kommunen. Etter revisjonens oppfatning fremstår det som at tverrfaglig informasjon er vurdert i de tilfeller hvor dette anses som relevant, i henhold til anbefalingene fra rundskrivet. Revisjonen har imidlertid ikke gått nærmere inn på hvem som har innhentet denne informasjonen for kommunen, og kan derfor ikke uttale seg om dette.

Revisjonen bemerker seg spesielt at kommunen har flere tilfeller av lang saksbehandlingstid på søknader, hvor tre av sakene har saksbehandlingstid på mellom 100 og 172 dager. Av mappegjennomgangen fremkommer det at kommunen i liten grad har sendt ut forvaltningsmelding i saker som overgår fristen på en måned, noe revisjonen bemerker at ikke er i tråd med lovverket, jf. Forvaltningsloven § 11 a. Kommunen har også i flere tilfeller ikke fulgt opp egen anbefaling for revurdering av vedtak, og i to tilfeller har brukere midlertidige vedtak med utgått gyldighetsdato.

Det fremstår for revisjonen at det bare delvis fremkommer av vedtakene hva slags bistandsbehov som skal dekkes av tjenesten. I to av syv vedtak anser revisjonen det som tydelig definert, mens det i de resterende fem vedtakene ikke fremkommer i det hele tatt, eller i svært liten grad. Da kommunen også i flere tilfeller har utført en form for avkortning på søknadene, ser revisjonen at mangelfull informasjon vedrørende bistandsbehov i vedtaket kompliserer brukers klagemulighet, da det ikke tydeliggjøres på hvilket grunnlag avkortningen eller tildelingen av tjenesten har skjedd.

Et fåtall av brukerne av BPA i Risør er mindreårige, og i disse tilfellene er kommunen pliktig å sikre at barna blir hørt og at deres mening vektlegges, noe revisjonen ikke kan se at har blitt gjennomført, jf. Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 og Forvaltningsloven § 17.

Revisjonen registrerer likevel gjennom den dokumentasjonen som er gjennomgått at kommunen har forsøkt å imøtekomme dette kravet uten å ha lykket i å få tak i denne informasjonen.

---

#### 2.6.1 KONKLUSJON

Revisjonen har i dette kapitlet undersøkt kommunens saksbehandlingsrutiner ved tildeling av BPA, opp mot de myndighetskrav som er gjeldende for tjenesten, gjennom følgende problemstilling:

***Har Risør kommune tilstrekkelige rutiner i henhold til myndighetskrav når det gjelder tildeling av BPA-ordningen, og i hvilken grad følges disse opp?***

Selv om det for revisjonen fremstår som at kommunen gjennomfører deler av saksutredningen grundig, finnes det flere områder hvor kommunen ikke leverer tildeling av BPA-tjenesten i henhold til lovverket. Av revisjonens gjennomgang fremkommer det at kommunens prosedyre for saksbehandling sist ble revidert i 2008, og i svært liten grad blir benyttet ved saksbehandling innen BPA. Revisjonen opplever at de feil og mangler som er påpekt i stor grad kan kobles til mangelfull forankring av rutiner innen kommunens saksbehandlingssystem.

Revisjonen anser med dette at kommunen ikke har tilstrekkelige rutiner i henhold til de myndighetskrav som foreligger.

## 3. ROLLEAVKLARING

### 3.1 PROBLEMSTILLINGER

- 2) *I hvilken grad er rollene mellom kommune, arbeidsleder og personlig assistent tilstrekkelig avklart?*
- 3) *Sikrer Risør kommune at arbeidsleder og personlige assistenter får nødvendig opplæring?*

### 3.2 ARBEIDSLEDERROLLEN

#### 3.2.1 REVISJONSKRITERIER

Det fremkommer av Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) at brukere som har en kognitiv funksjonsnedsettelse, psykisk sykdom eller er mindreårig, eller av andre grunner ikke kan ivareta arbeidslederopp gavene selv, også er omfattet av rettighetsbestemmelsen om BPA. Arbeidslederrollen ivaretas da av andre personer på vegne av, eller i samarbeid med brukeren. Aktuelle arbeidsledere vil være personer med foreldreansvar for mindreårige barn, eller verge med mandat på det personlige området, jf. vergemålsloven §§ 16 og 20 flg.

Det fremkommer av Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) at et viktig element i arbeidslederrollen er å følge opp arbeidsplaner og turnus, kontrollere timelister og sørge for vikarer ved ferieavvikling og sykdomsfravær.

Av Opplæringshåndboken brukerstyrt personlig assistanse (BPA) fremkommer det at arbeidsleder har et overordnet ansvar i forbindelse med å sikre at assistentene vet hva som er rammene for den BPA-ordningen de er ansatt i. Arbeidslederen har med dette ansvar for at assistentene gjøres i stand til å ivareta sine oppgaver gjennom en oppgave eller arbeidsbeskrivelse, herunder sikre at assistenten kan utføre bistandshjelpen slik den er tenkt, sikre at assistentene får en forutsigbar arbeidshverdag samt sørge for et godt og forsvarlig arbeidsmiljø i henhold til avtale med arbeidsgiver.

Det beskrives også i opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA at det som hovedregel skal avholdes medarbeidersamtale mellom arbeidsleder og assistent en gang i året. Medarbeidersamtalen erstatter ikke nødvendige samtaler for å gi løpende tilbakemelding til ansatte om arbeidsutøvelsen eller om andre forhold knyttet til den daglige driften.

Av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 fremkommer det at kommunen må sikre at det er reell brukerstyring i utførelsen av tjenestene i tråd med helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8.

Fig. 3.2. Oppsummert revisjonskriterier - Arbeidslederrollen

- Arbeidsleder skal følge opp arbeidsplaner, turnus, timelister og innleie av vikarer.
- Arbeidsleder skal utarbeide en arbeidsbeskrivelse for assistent
- Det skal avholdes medarbeidersamtale mellom arbeidsleder og assistent
- Kommune skal sikre reell brukerstyring av tjenesten

### 3.2.2. FAKTA - KOMMUNENS PRAKTISERING

Kommunen har totalt seks arbeidsledere innen BPA-ordningen. Av disse er halvparten foresatte til bruker av tjenesten, mens tre er brukere av tjenesten selv. Enkelte bruker/e utfører arbeidslederrollen under veiledning av kontaktperson fra kommunen.

Når det gjelder arbeidsplaner og turnus fremkommer det av intervju og spørreundersøkelse at dette i hovedsak utføres i samarbeid mellom arbeidsleder og assistent, og det beskrives fra de ulike partene som en ordning som fungerer bra. Av spørreundersøkelsen fremkommer det at assistentene i hovedsak opplever forutsigbarhet rundt arbeidsplanene sine, hvor flertallet ikke opplever overgripende endringer utover disse planene. Alle assistentene viser til at de er kjent med arbeidsplanene sine minst to uker på forhånd, men noen har også lengre arbeidsplaner som for eksempel strekker seg fra jul til sommer. Flere av assistentene viser til at de på tross av opplevd forutsigbarhet i ordningen, stiller seg fleksible i forhold til om det skulle oppstå eventuelle endringer i arbeidsplanen, og at fleksibiliteten rundt ordningen er noe de ser på som en del av et slikt type arbeidsforhold.

Når det gjelder innleie av vikarer gjennomføres dette også i stor grad av arbeidsleder, og flere av assistentene viser til at de har egne kontrakter på at de også kan brukes som tilkallingsvikar. Enkelte av arbeidslederne beskriver imidlertid en problematikk rundt å få dekket opp vakter som følge av sykdom hos assistentene, selv om dette stort sett beskrives å løse seg som følge av fleksibiliteten som ligger i ordningen.

I forbindelse med assistentens timesføring fremkommer det av samtale med kommunen, samt av spørreundersøkelse og intervju med arbeidsledere og assistenter, at dette i alle tilfeller utføres med kommunen og ikke i samsvar med arbeidsleder. Kommunen benytter HR-portalen, og assistentene registrerer timer på lik linje som andre kommunalt ansatte, hvorpå timene gjennomgås og godkjennes av ansvarlig i kommunen. Dette medfører at arbeidsleder ikke har mulighet til å involvere seg i timesføringen, selv om det er arbeidsleder som i størst grad har oversikt over når assistentene er på jobb. Selv om flere av både arbeidslederne og assistentene opplever ordningen som tilfredsstillende, påpeker den andre delen at de mener timesføringen burde gått gjennom arbeidsleder og at kommunens måte å løse timesføringen på reduserer reell brukerstyring av tjenesten.

Når det gjelder å ha tydelige arbeidsbeskrivelse av brukers bistandsbehov overfor assistent, fremkommer det av møte med tildelingsansvarlig, kontaktperson for prosjektet og

kommunalsjef at de ser noe delt på dette. Det beskrives hvordan kommunen på mange måter ser fordeler med en fleksibel løsning uten for definerte arbeidsoppgaver, samtidig som for stor fleksibilitet medfører utfordringer opp mot kommunens ansvar vedrørende den lovpålagte forvaltningen av tjenesten. Av samtale med arbeidslederne viser de fleste til at de forholder seg til stillingsbeskrivelse som fremkommer av utlysningsteksten, mens enkelte viser til at de har utarbeidet egne stillingsbeskrivelser for assistentene. Dette kommer også frem av samtale med assistentene, hvor flertallet viser til at de ikke har en egen stillingsbeskrivelse, men at de forholder seg til informasjon som kom frem i intervju og utlysningstekst, samt det som fremgår av arbeidskontrakt. På spørsmål om de er kjent med bistandsbehov som skal ivaretas beskriver assistentene i hovedsak en forutsigbarhet rundt dette, med en opplevelse av godt nok definerte arbeidsoppgaver.

Når det gjelder anbefalingen om å avholde medarbeidersamtale mellom arbeidsleder og assistent minst en gang i året, viser arbeidslederne i noe varierende grad til om dette blir utført eller ikke. Om lag halvparten bekrefter å ivareta anmodningen om dette, med en variasjon i hyppighet fra hver tredje måned til en gang i året. De resterende arbeidslederne viser til at de har sporadiske samtaler med assistentene sine underveis hvor innhold som ellers ville vært i en medarbeidersamtale dekkes.

### 3.3 ANSETTELSE OG OPPFØLGING AV ASSISTENT

#### 3.3.1 REVISJONSKRITERIER

Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) tar for seg at viktige elementer i arbeidslederrollen er å selv delta i å definere eget behov samt medvirke ved valg av assistent og ansettelse. Det er likevel arbeidsgiver og ikke arbeidsleder som ansetter og eventuelt sier opp eller avskjediger assistenter, og som har ansvaret for at gjeldende lovverk følges for slike prosesser. Ved eventuell uenighet i spørsmålet om hvem som skal ansettes, har arbeidsgiveren det siste ordet. God personkjemi mellom bruker og assistent er imidlertid viktig, og arbeidsgiver bør legge stor vekt på brukers ønsker ved rekrutteringen.

Det fremkommer av Opplæringshåndboken brukerstyrt personlig assistanse (BPA) at forholdet mellom arbeidslederen og assistenten ofte blir nært, og at det er viktig å ha en profesjonell tilnærming. For å sikre forsvarlig organisering av tjenestetilbudet må arbeidsgiver sikre at det er nødvendig profesjonell distanse mellom bruker og assistent. Familie og andre nærstående av arbeidsleder skal generelt ikke ansettes som assistenter, men kan unntaksvis benyttes som tilkallingsassistent i enkelttilfeller der en arbeidstaker ikke kan møte i henhold til arbeidsplanen.

Arbeidsmiljøloven § 14-5 stiller videre krav om skriftlig arbeidsavtale, som inngås mellom assistent og arbeidsgiver. Hovedregelen er at assistenten skal ansettes fast, uten tidsbegrensning. Midlertidig ansettelse kan bare benyttes i den utstrekning loven åpner for dette, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9.

Det fremkommer av Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA at der assistentene må ha særlige ferdigheter (f.eks. språkkunnskap eller kunnskap om bestemte funksjonsnedsettelse) for å kunne yte forsvarlige tjenester, må arbeidsgiver sørge for at det rekrutteres assistenter med slik kompetanse, eller sørge for at assistentene mottar slik opplæring.

Fig. 3.3. Oppsummering revisjonskriterier – Ansettelse og oppfølging av assistent

- Arbeidsleder skal delta i ansettelsesprosessen av assistent, men arbeidsgiver har det avgjørende ordet ved ansettelse.
- Arbeidsgiver skal sikre nødvendig profesjonell distanse mellom arbeidsleder og assistent, og som hovedregel bør ikke familie eller nærstående ansettes i stillingen.
- Det skal inngås arbeidskontrakt mellom arbeidsgiver og assistent, og assistenten skal som hovedregel bli ansatt i fast stilling.

### 3.3.2 FAKTA - KOMMUNENS PRAKTISERING

Arbeidsleders delaktighet i ansettelsesprosessen beskrives fra flere hold i kommunen som i stor grad tilstedeværende. Av samtale med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet fremkommer det at det i stor grad praktiseres brukerdiallog gjennom hele ansettelsesprosessen. Prosessen starter med et innledende møte mellom assistent og kommune, hvor brukers behov og ønsker overfor assistenten kartlegges. Dette kan blant annet gjelde ønsker vedrørende formaliteter som kurs og sertifikater, eller andre nødvendige kvalifikasjoner av faglig art. Basert på dette utformes søknadsteksten, og stillingen lyses ut. Når søknadene er mottatt, utføres det i samsvar med arbeidsleder er gjennomgang av hvem som skal kalles inn til intervju. Det fremkommer videre at disse intervjuene i hovedsak utføres mellom ansatte i kommunen, herav saksbehandler og tillitsvalgt, og arbeidsleder selv. På utvelgelse av assistent beskrives det av saksbehandler som at det er arbeidsleder som til syvende og sist har det avgjørende ordet, men at dette utføres under veiledning fra kommunen. Det fremkommer av samtale med saksbehandler at det i enkelte tilfeller har forekommet at kommunens ansatte og arbeidsleder har forskjellige meninger vedrørende hvem som burde tiltre i stillingen. Ved at bruker likevel får ha siste ordet, opplever saksbehandler at tjenesten blir ordentlig brukerstyrt, som intensjonen bak ordningen er.

Kommunens erfaring rundt brukerstyring i ansettelsesprosessen, samsvarer i mange tilfeller med arbeidsledernes erfaring av prosessen. Av spørreundersøkelsen kommer det frem at arbeidslederne jevnt over i stor grad opplever brukerstyring i ansettelsesprosessen av assistent. Flesteparten av arbeidslederne peker på ryddige forhold i ansettelsesprosessen, hvor kommunen bistår underveis, blant annet med deltakende representant fra kommunen på intervjuene, i tillegg til veiledning i valg av assistent. Selv om det ved flesteparten av intervjuene har deltatt representant fra kommunen, peker enkelte arbeidsledere på at det også har vært gjennomført intervjuer uten dette.



Av samtale med assistentene fremkommer det at det i stor grad er overholdt anmodningen om at det som hovedregel ikke skal ansettes familie eller nærstående i assistentstillingen. På spørsmål vedrørende kjennskap til bruker og arbeidsleder, viser assistentene til at de ikke hadde et nært bekjentskap til arbeidsleder eller bruker, men at de i enkelte tilfeller kjente til eller visste om familien som følge av små forhold i kommunen. I tilfeller hvor familie eller andre nære relasjoner er ansatt i stilling som assistent, er dette som tilkallingsvikar, i henhold til anbefalingene.

Når det gjelder ansettelsesforhold fremkommer det av samtale med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet at de som hovedregel ansetter assistentene i faste stillinger. Dette innebærer at assistentene er inne med fastlønn og leverer timer i henhold til arbeidsplanen utarbeidet av arbeidsleder. En slik løsning påpekes av de overnevnte å sikre assistentens forutsigbarhet i form av faste lønninger, samtidig som brukers fleksibilitet med ordningen ivaretas. Det vises videre til at flere av assistentene allerede er ansatt i andre enheter i kommunen, blant annet innen hjemmetjeneste og habilitering, og at de med dette allerede er inne i kommunens system med ulik stillingsstørrelse når de starter i stilling som assistent. Dette samstemmer med hva som fremkommer fra assistentenes spørreundersøkelse, hvor alle respondentene viser til et fast ansettelsesforhold, med unntak av to assistenter, som enten er ansatt midlertidig som følge av behov i ferie, eller som av eget ønske kun går i stilling som tilkallingsvikar. Av intervju med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet fremkommer det at kommunen har hatt svært lite problemer i forbindelse med at assistentene som hovedregel ansettes fast. De påpeker imidlertid at de er innforstått med at det kan oppstå utfordringer som følge av dette, og nevner i den forbindelse situasjoner som bortfall av bruker, reduksjon i bistandsbehov eller lignende. I tilfeller hvor kommunen har vært i situasjoner tilnærmet dette, har dette løst seg selv, for eksempel ved at assistent har fått seg annen jobb etter eget ønske. Det påpekes av de overnevnte at en assistent i kommunen aldri har blitt omplassert til en annen bruker, noe som også bekreftes i spørreundersøkelsen utført av assistentene, hvor ingen av respondentene har vært gjenstand for dette.

Av intervju med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet, fremkommer det at kommunen som arbeidsgiver har tilrettelagt for at assistentene har sin kontaktperson gjennom avdelingsleder/tildelingsansvarlig for hjemmetjeneste og habilitering, alt ettersom enheten bruker er plassert innunder. I assistentenes spørreundersøkelse beskriver flesteparten at det er tydelig for dem hvem de skal kontakte i kommunen dersom de har spørsmål som skal rettes til arbeidsgiver. Det skiller imidlertid noe på assistenter som allerede er ansatt i andre stillinger underlagt enhetene, og de som kun er ansatt som assistenter i kommunen. Dette kommer til synlighet både på spørsmål vedrørende om man er kjent med hvem som er kontaktperson, men også på spørsmål vedrørende om assistenten opplever å kunne ta opp vanskelige situasjoner fra jobb med denne personen.

## 3.4 BRUKERSTYRING AV TILDELT TJENESTE

### 3.4.1 REVISJONSKRITERIER

Av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 fremkommer det at kommunen må sikre at det er reell brukerstyring i utførelsen av tjenestene i tråd med helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8, som beskriver kommunens plikt til et tilbud om brukerstyrt personlig assistanse.

Av Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 2 fremkommer det at et vedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer.

Videre beskrives det i Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) at brukeren står fritt innenfor rammene av vedtaket å avgjøre hvilke oppgaver assistenten skal utføre, så lenge arbeidet faller innenfor det som hører inn under begrepene personlig assistanse og avlastning.

Fig. 3.4 Oppsummering revisjonskriterier – brukerstyring av tildelt tjeneste

- Kommune skal sikre reell brukerstyring av tjenesten.
- Kommunen har en plikt til å ha et tilbud om brukerstyrt personlig assistanse.
- Et vedtak er bestemmende for brukers rettigheter.
- Brukeren står fritt innenfor rammene av vedtaket å avgjøre hvilke oppgaver assistenten skal utføre.

### 3.4.2 FAKTA - KOMMUNENS PRAKTISERING

Som det fremkommer av tidligere avsnitt, ble det i intervju med kommunalsjef, tildelingsansvarlig og kontaktperson for prosjektet, samt av samtale med saksbehandler, tydeliggjort at brukerstyring av BPA-ordningen i kommunen tillegges stor vekt. Det fremkommer imidlertid fra spørreundersøkelsen og samtalene med arbeidslederne at det spesielt på ett område innen kommunens leveranse av tjenesten er brudd på avtaleverk og fraværende brukerstyring. Dette omhandler at tildelt BPA-tjeneste i enkelte tilfeller ikke leveres som brukerstyrt personlig assistanse, men som hjemmesykepleie. Dette som følge av at kommunen har ansettelsesstopp slik at arbeidsledere ikke får ansette nye assistenter i ledige assistentstilling. Av spørreundersøkelse og samtale med arbeidsledere viser to av fem til at de ikke får ansette assistenter til ledige assistentstillinger, på tross av at de har gyldig vedtak på at tjenesten skal leveres som BPA.

Revisjonen har mottatt korrespondansen mellom kommunen og arbeidsleder i forbindelse med dette. Av denne korrespondansen fremkommer det i mail fra kommunen:

*«Hei. Litt dårlige nyheter. Jeg kan ikke lyse ut stillingene som BPA hos deg pr dags dato pga. nedbemanning i kommunen. Ansettelser vil bli gjort på et senere tidspunkt og du vil kunne velge assistenter ut ifra en gruppe som fyller kriteriene som allerede er satt.....»*

Da arbeidsleder valgte å påklage dette fikk han på nytt svar i mail fra kommunen:

*«Viser til klage fra xx.xx.xx. Det er beklagelig at starten på BPA ikke ble som planlagt. Du har blitt gjort kjent med endringene i kommunen, hvor vi på nåværende tidspunkt ikke får lyse ut stillinger. Dette gjelder også for BPA, da kommunen er arbeidsgiver for assistentene... ..»*

Av samtale med arbeidslederne beskrives det mye frustrasjon rundt at kommunen ikke oppfyller brukers rettighet, som de etter forvaltningsloven og helse- og omsorgstjenesteloven har krav på. Dette gjelder også dem som ikke er rammet av ansettelsesstoppen, men som påpeker at de er frustrerte på andre arbeidslederes vegne, samtidig som de er bekymret for at det skal skje dem selv.

Det fremkommer videre av rundskrivet at bruker står fritt innenfor rammene av vedtaket til å avgjøre hvilke oppgaver assistenten skal utføre. Hos to av brukerne er det imidlertid gitt forutsetninger fra kommunen utover dette på hvordan tjenesten skal gjennomføres.

Forutsetningene fra vedtakene tar for seg:

*«Arbeidsleder lager en plan for innholdet i BPA-tilbudet i samarbeid med faglige instanser. Planen sendes kommunen som legger denne inn i pasientjournalen. Videre skal arbeidsleder legge til rette for at assistentene kan dokumentere den hjelp de gir bruker. Dokumentasjonen sendes kommunen som legger denne inn i pasientjournalen.»*

Kommunen har imidlertid gått tilbake på disse forutsetningene som opprinnelig fulgte vedtaket fra revisjonens gjennomgang i juni.

## 3.5 OPPLÆRING

### 3.5.1 REVISJONSKRITERIER

Av Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) fremkommer det at det må forutsettes at arbeidsleder har kjennskap til de grunnleggende reglene om arbeidsmiljø og ansattes rettigheter, og kan drifte ordningen i tråd med den opplæring og veiledning som gis ved arbeidslederkurs. Arbeidsgiver må lære opp arbeidsleder slik at han eller hun kan ivareta det ansvaret som arbeidslederrollen medfører på en måte som også ivaretar assistentenes rett til et forsvarlig arbeidsmiljø.

I Rundskriv I/15-2005 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) beskrives det hvordan personer som utøver eller bistår med brukerstyring tilsvarende må forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen.

Det fremkommer av Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA at det er arbeidslederen i en BPA-ordning som har ansvaret for å gi assistentene nødvendig opplæring. Det er videre viktig at det er arbeidslederen som gir opplæringen fordi det er personen med assistansebehovet som selv vet best hvordan han/hun ønsker assistansen. Dette er av avgjørende betydning for kvaliteten på assistansen, og derfor også en god investering, både

for tjenestemottakeren og for assistentene. Det kan derfor være behov for at assistenten får noen opplæringsdager til dette.

Av Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) fremkommer det videre at det er viktig å ha en god skriftlig stillingsbeskrivelse, som kan brukes som utgangspunkt under opplæringen. I opplæringen bør assistenten få god anledning til å stille spørsmål, for å forstå hvordan arbeidslederen ønsker å få jobben gjort.

Videre beskriver Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA at i tillegg til opplæringen assistentene får hos arbeidsleder, er det mange aktører som tilbyr kurs som kan være aktuelle for assistenter knyttet til det å være assistent eller å jobbe i helse- og omsorgstjenesten generelt. Kommunen kan søke Fylkesmann om tilskudd til opplæringstiltak til BPA, herunder også opplæringstiltak for assistenter i BPA-ordninger.

Fig. 3.5 Oppsummering revisjonskriterier - Opplæring

- Arbeidsgiver må lære opp arbeidsleder for å ivareta at assistentene får et forsvarlig arbeidsmiljø.
- Flere aktører arrangerer kurs, og kommunen kan tilby dette til assistentene.
- Det er viktig med en stillingsbeskrivelse, og denne kan brukes som utgangspunkt under opplæring.
- Arbeidsgiver skal tilrettelegge for opplæring av assistent, men opplæringen bør gjennomføres av arbeidsleder.

### 3.5.2 FAKTA - KOMMUNENS PRAKTISERING

Av samtale med tildelingsansvarlig, kommunalsjef og kontaktperson, fremkommer det at kommunen er bevisst sitt ansvar i forbindelse med opplæring av arbeidslederne innen BPA-ordningen, men at det ligger et stort forbedringspotensial i mer kontinuerlig oppfølging, blant annet gjennom et bedre tilbud på kurs. Dette ble utført for noen år siden, da med god oppslutning av både arbeidsledere og assistenter, men det har som følge av liten brukerandel av tjenesten ikke blitt gjennomført den senere tid. Av spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant arbeidslederne kommer det fram at tre av de fem arbeidslederne har fått tilbud om, og deltatt på kurs innen ordningen. På spørsmål om i hvilken grad dette opplevdes som nyttig, peker flere av respondentene på at dette i stor grad gav utbytte. På oppfølgingsspørsmål vedrørende om det var ønskelig med flere kurs, og i så fall, på hvilken måte det var ønskelig at disse kursene ble gjennomført, viste flere av arbeidslederne til at en kombinasjon av en ekstern leverandør og saksbehandler fra kommunen ble ansett som det mest ideelle. Det ble påpekt av enkelte respondenter som fordelaktig å gjennomføre disse kursene sammen med arbeidsledere fra andre kommuner. Dette vil gi arbeidslederne mulighet til å møte andre som kan være i samme situasjon, samtidig som det gir innsyn i hvordan andre kommuner gjennomfører tjenesten. Selv om det beskrives en stor interesse for kurs blant flere

av arbeidslederne, viser spørreundersøkelsen at arbeidslederne likevel opplever å ha god til svært god kjennskap til arbeidsmiljøloven, i henhold til det arbeidet som utøves.

På spørsmål til assistentene vedrørende tilbud om kurs, har ingen av respondentene på spørreundersøkelsen hverken fått tilbud om, eller deltatt på kurs innen BPA-ordningen. Enkelte av respondentene viser til at de nå har vært så mange år i stillingene sine at de ikke lenger ser behovet for kurs, mens flertallet stiller seg svært positive til at kommunen gjennomfører dette. Flere peker på at dette hadde vært nyttig i starten av ansettelsen, da det på mange måter oppleves som at man blir kastet litt ut i stillingen som assistent uten å vite så mye om hva det innebærer. Spesielt peker assistentene på at de ikke opplever å ha fått nok innføring i det administrative i kommunen, som blant annet timesføring i HR-portalen samt regelverk rundt overtidsarbeid, dette spesielt i forbindelse med at flere av assistentene også jobber andre steder i kommunen.

I samtale med saksbehandler i kommunen vises det til at kurset som ble gjennomført for noen år siden også inkluderte assistentene, men at kommunen ikke har vært flinke nok til å tilby dette til de som er ansatt i den senere tid, og at det her er et forbedringspotensial. Saksbehandler peker videre på at det ofte kan være ensomt å jobbe i en assistentstilling, blant annet da man ikke får et arbeidsmiljø tilsvarende hva andre arbeidsplasser har, og at disse kursene bidrar til å gi et treffpunkt til assistentene på kryss av brukere og arbeidsledere.

Av samtale med saksbehandler i kommunen vises det til at når det kommer til opplæring av assistentene så utføres det meste av dette arbeidet av arbeidsleder selv. I hvilken grad det er utarbeidet en stillingsbeskrivelse til dette formål varierer, som det fremkommer av tidligere avsnitt. På assistentenes spørsmål vedrørende kjennskap til stillingsbeskrivelse viser de fleste, i samsvar med arbeidslederne, til at dette er synliggjort i stillingsutlysning, ble gjennomgått på intervju, i tillegg til at det er beskrevet i arbeidskontrakt.

På spørsmål om kommunen tilrettela for ekstra opplæring av assistent, viser arbeidslederne til at det ikke ble satt av ekstra tid til dette, men at opplæringen inngikk som en del av de tildelte timene fra vedtaket. Samlet oppleves dermed kommunens grad av tilrettelegging for opplæring å i liten grad være til stede, blant arbeidslederne.

På spørsmål vedrørende behov for ekstra tid til opplæring er tilbakemeldingene fra assistentene noe delt. Flere assistenter viser til at det hadde vært ønskelig med mer tid til å sette seg inn i arbeidsoppgavene uten at dette måtte «spise» av brukers tildelte tid og at de gjerne skulle sett at det ble gitt rom for å tilegne seg kjennskap til brukers diagnoser og behov. De resterende assistentene viser i hovedsak til at opplæringen og det å bli kjent med bruker har vært en naturlig del av arbeidsforholdet og at de ikke ser behov for ekstra tid til dette.

Assistentenes ønske og behov for avsatt tid til opplæring i brukers hjem ses med dette noe i sammenheng med brukers bistandsbehov. Dette fremkommer av undersøkelsen hos assistentene, hvor det er påfallende at det i tilfeller med mer komplekse behov hos bruker, også beskrives et større behov for at det settes av tid til opplæring.

### 3.6 REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Det fremkommer av rundskrivet at et viktig element i arbeidslederrollen blant annet er å følge opp og kontrollere timelister til assistentene. Denne føringen praktiseres imidlertid i kommunens system, HR-portalene, noe som fratår arbeidsleder muligheten til å følge opp dette. At arbeidsleder ikke har mulighet til å involvere seg i timeføringen anses av revisjonen som å ikke være i tråd med det som fremkommer av rundskrivet, og oppleves med dette som en faktor som reduserer reell brukerstyring.

Når det gjelder ansettelse og videre oppfølging av assistent, opplever revisjonen at kommunen overholder sin plikt på mange områder. Ansettelsesprosessen er gjennomgående brukerstyrt, og arbeidslederne beskriver å oppleve stor frihet ved valg av assistent. Videre inngås det som hovedregel fast ansettelse av assistentene og samtlige av assistentene har arbeidskontrakt på stillingen. Det fremkommer imidlertid at det for flere av assistentene er noe uklart hvem som er deres kontaktperson inn i kommunen, og revisjonen påpeker i denne sammenheng at organiseringen med at tjenesten er underlagt to enheter muligens spiller inn på dette.

Hos to av brukerne er det gitt forutsetninger fra kommunen på hvordan tjenesten skal gjennomføres, blant annet at ved at det stilles krav til at assistentene skal dokumentere helsehjelpen som gis bruker. Selv om kommunen i ettertid har gått bort fra disse forutsetningene, vurderer revisjonen at den opprinnelige handlingen ikke er i tråd med BPA-tjenestens lovhjemlede unntak for dokumentasjonsplikt etter helsepersonelloven, og videre strider imot brukerens rettighet til å fritt innenfor rammene av vedtaket avgjøre hvilke oppgaver assistenten skal utføre.

Videre har kommunen som arbeidsgiver ansvar for at arbeidslederne har nødvendig kjennskap til de grunnleggende reglene om arbeidsmiljø og ansattes rettigheter. Selv om arbeidslederne jevnt over beskriver at de opplever å ha stor grad av kjennskap til arbeidsmiljøloven, vurderer revisjonen at det finnes lite systemer i kommunen for å sikre at dette ivaretas. Blant annet har bare tre av fem arbeidsledere fått tilbud om arbeidslederkurs, som det av rundskrivet fremkommer at arbeidsleder skal drifte i henhold til.

Det fremstår for revisjonen at mangelfull oppfølging i forhold til opplæring er gjennomgående også når det gjelder assistentene. Ingen av de ni assistentene revisjonen har snakket med har fått tilbud om, eller deltatt på kurs innen BPA-ordningen, og nesten samtlige viser til at de gjerne skulle deltatt på slikt kurs. Det er også gjennomgående at det ikke settes av ekstra tid fra kommunen i opplæringsøyemed, som det fremkommer av opplæringshåndboken at kommunen bør tilrettelegge for i tilfeller der dette anses som relevant.

Det fremstår for revisjonen som kritikkverdig at to av kommunens brukere har fått vedtak om at tjenesten skal leveres som brukerstyrt personlig assistanse, men som på grunn av ansettelsesstopp i kommunen leveres som hjemmesykepleie. Dette strider imot forvaltningsloven hvor det fremkommer at et vedtak er en avgjørelse som er bestemmende for brukers rettigheter, samt helse- og omsorgsloven hvor det fremkommer at kommunen har en plikt til å tilby brukerstyrt personlig assistanse til dem som inngår under tjenestens rettighet.

### 3.6.1 KONKLUSJON

Revisjonen har i dette kapitlet undersøkt kommunens avklaring av roller mellom de tre aktørene innen ordningen; Kommune, arbeidsleder og personlig assistent, gjennom følgende problemstilling:

***I hvilken grad er rollene mellom kommune, arbeidsleder og personlig assistent tilstrekkelig avklart?***

Selv om det for revisjonen fremstår som at kommunen sikrer at rollene er avklart og ivaretatt etter sin intensjon på flere områder, opplever revisjonen at kommunen ikke har gode nok systemer for å fange opp viktige elementer underlagt de aktuelle aktørene innen ordningen. Dette medfører at kommunens håndtering av de ulike rollene oppleves som noe personavhengig og tilfeldige, og det vurderes av revisjonen til å være et mulig årsaksforhold til at kommunen på ulike områder ikke oppfyller de lovkrav de er underlagt.

Videre er kommunens ansvar vedrørende opplæring av arbeidsleder og assistent undersøkt gjennom følgende problemstilling:

***Sikrer Risør kommune at arbeidsleder og personlige assistenter får nødvendig opplæring?***

Det fremstår for revisjonen som at kommunen har arbeidsledere og personlige assistenter som i stor grad er kjent med det ansvaret de etter loven skal ivareta. Kommunen har imidlertid ikke sikret at alle arbeidslederne har fått tilbud om og deltatt på kurs, som de etter rundskrivet skal drifte i henhold til. Videre har ingen av de personlige assistentene fått tilbud om kurs eller fått tilrettelagt for ekstra opplæring, som det fremkommer av opplæringshåndboken at kommunen bør tilrettelegge for. Det fremstår med dette for revisjonen som at kommunen ikke i stor nok grad sikrer at arbeidsledere og personlige assistenter får nødvendig opplæring.

## 4. REVISJONENS ANBEFALINGER

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at kommunen iverksetter et arbeid for å etablere rutiner som sikrer kommunens ivaretagelse av lovverket ved tildeling av BPA-tjenesten. Med bakgrunn i rapportens konklusjoner anbefaler revisjonen at det rettes et særlig fokus på rutiner knyttet til saksbehandlingstid, kartlegging av bruker, gjennomføring av barnas beste vurdering, samt utforming av tjenestetilbud.
- Revisjonen anbefaler at kommunen iverksetter tiltak som sikrer at kommunen handler i tråd med forvaltningsloven § 2 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8 og med dette sikrer at brukers rett til å få tjeneste levert som brukerstyrt personlig assistanse ivaretas.
- Revisjonen anbefaler at kommunen igangsetter et system for å fange opp tidspunkt for revurdering, dette spesielt i forbindelse med at det den senere tid er praktisert gyldighetsdato på kommunens vedtak.
- Revisjonen anbefaler at kommunen tilbyr og gjennomfører kurs innen BPA for kommunens arbeidsledere og assistenter. Videre anbefales det at kommunen, i tråd med anbefalinger fra opplæringshåndboken, tilrettelegger for opplæring av assistent hos arbeidsleder i de tilfeller dette anses som relevant.



#### 4.1 KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Risør kommune opplever at Revisjonens funn og konklusjon rundt tildeling av BPA samsvarer med kommunens praksis på revisjonstidspunktet. Flere prosesser i kommunen det siste året kan forklare noen av de funnene som trekkes frem

Kommunen gjennomfører en større nedbemanning som påvirker ansettelsesprosesser av BPA assistenter ved at det har tatt lengre tid enn normalt. For å sikre forsvarlige tjenester har enkeltbrukere fått tilbud om hjemmesykepleie.

Kommunen tok også i bruk en ny HR portal ved årsskiftet og gikk da over fra papirbaserte manuelle timelister til en digitalisert løsning. Denne løsningen er ikke optimal for BPA ordningen da kun ledere med arbeidsgiveransvar har tilgang til portalen.

Kommunens digitale løsning for utarbeidelse av arbeidsplaner er heller ikke optimal i denne sammenheng og vi er derfor med i et samarbeid om anskaffelse av nytt ressursstyringssystem der blant annet håndtering av BPA ordningen vil bli inkludert.

Revisjonen kommer med fire anbefalinger til kommunen. 3 av disse omhandler saksbehandling og en anbefaling omhandler kommunens ansvar som forvalter av BPA ordningen.

Kommunen har slik revisjonen bemerker allerede igangsatt arbeid med ny organisering av saksbehandlingen innen Helse og omsorg. Denne har tidligere vært tillagt hver av enhetene noe som har gitt ulik praksis. Nå samler vi disse ressursene slik at kvaliteten på saksbehandlingen blir høyere.

Når det gjelder kurs og opplæring vil dette bli fulgt tett opp i tiden framover.

## 5. LITTERATUR

Forvaltningsloven, LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Helsenorge. *Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. <https://www.helsenorge.no/hjelpetilbud-i-kommunene/brukerstyrt-personlig-assistanse-bpa/>

Helse- og omsorgstjenesteloven, LOV-2011-06-24-30 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

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

Helsedirektoratet 2015, *Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA*, IS-2313

Pasient- og brukerrettighetsloven, LOV-1999-07-02-63 Lov om pasient- og brukerrettigheter

Risør kommune (2008). *Saksbehandling i pleie- og omsorgstjenester*. Saksbehandlingsveileder, intern rutine.

*RKS 001 Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011

## 6. VEDLEGG

### VEDLEGG 1 – SJEKKLISTE VED MAPPEGJENNOMGANG

Lovverk	Lovgrunnlag	Vurdering
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d</li> </ul>	Bruker oppfyller kriterier for alder, langvarig behov for tjeneste og timesbehov.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Saksbehandling av pleie- og omsorgstjenester i Risør kommune</li> </ul>	Det er gjennomført vurderingsbesøk i henhold til kommunens interne prosedyre.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Veileder for saksbehandling – Tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven §§3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8</li> </ul>	Bruker er IPLOS-kartlagt.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)</li> </ul>	Det er innhentet informasjon om brukers diagnose/helsetilstand og funksjonsnivå.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)</li> </ul>	Det er innhentet tverrfaglig informasjon som del av saksbehandlingen.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)</li> </ul>	Det er gjennomført en kartlegging av blant annet brukers familie- og sosiale forhold.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)</li> </ul>	Brukers nåværende kommunale tjenester er belyst.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pasient og brukerrettighetsloven § 3-1</li> </ul>	Brukers mening i forhold til valg av tjenesteform er tatt med i vurderingen.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Opplæringshåndboken brukerstyrt personlig assistanse (BPA)</li> </ul>	Bistandsbehovet kommer tydelig frem av vedtaket.	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forvaltningsloven § 17</li> <li>• Pasient og brukerrettighetsloven § 3-1</li> </ul>	<p>Mindreårige brukere har fått mulighet til å uttale seg, og meningen er vektlagt ved utforming av tjenestetilbud.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forvaltningsloven § 11 a</li> </ul>	<p>Saken er avgjort uten ugrunnet opphold.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forvaltningsloven § 11 a</li> </ul>	<p>Det er gitt et foreløpig svar dersom søknaden ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)</li> </ul>	<p>Vedtakene er revurdert med faste mellomrom, eller ved vesentlige endringer hos bruker.</p>	

## VEDLEGG 2 – SPØRREUNDERSØKELSE ARBEIDSLEDERE

1. *Opplever du at kommunen har kjennskap til alle forhold av relevans i brukers situasjon (familie, sosialt, helse etc)?*
  - I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
2. *Opplever du at kommunen innhenter nødvendig tverrfaglig informasjon (fastlege, fysioterapeut, NAV, barnevern etc)?*
  - I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
3. *Opplever du at kommunen fanger opp eventuelle endringer hos bruker?*
  - I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
  - Ikke aktuelt
4. *Dersom pårørende - Opplever du at kommunen sikrer at brukers stemme blir hørt før utforming av tjenestetilbudet?*
  - I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
5. *Holdt kommunen deg oppdatert på sakens fremgang under behandlingstiden?*
  - I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
6. *Hadde bruker hatt nytte av andre kommunale tjenester mens kommunen saksbehandlet søknaden?*
  - I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
7. *Fikk bruker tilbud om dette?*
  - Ja
  - Nei
  - Vet ikke

8. *Opplever du at kommunen ofte nok revurderer brukers tjenestetilbud?*
- Ja
  - Nei
9. *Er du kjent med hvilket vedtak og betingelser som til enhver tid er gjeldende?*
- Ja
  - Nei
10. *Er det klart for deg hvilket bistandsbehov som skal dekkes av BPA-tjenesten?*
- I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
11. *I hvilken grad opplever du brukermedvirkning på utformingen av tjenestetilbud?*
- I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
12. *Har kommunen utarbeidet en skriftlig avtale som tar for seg dine ansvarsområder som arbeidsleder?*
- Ja
  - Nei
  - Vet ikke
13. *Har du vært på kurs i kommunen i forbindelse med BPA-ordningen og i hvilken grad opplevde du dette som nyttig?*
- I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
  - Ikke vært på kurs
14. *Opplever du å ha nødvendig kjennskap til arbeidsmiljøloven?*
- I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
15. *Opplever du å mestre arbeidsledelse når det kommer til føring av timelister, sykdom eller annet fravær og ferieavvikling?*
- I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)

16. *Ønsker du mer kunnskap rundt dette, og i så all hvordan ønsker å tilnærme deg denne kunnskapen?*

- Gjennom kurs
- Skriftlig informasjon fra kommunen
- Veiledning fra saksbehandler i kommunen
- I egen regi
- Ønsker ikke mer kunnskap
- Annet

17. *Er det klart for deg hvem du skal forholde deg til i kommunen ved spørsmål innen tjenesten?*

- I svært stor grad (5)
- I stor grad (4)
- I noen grad (3)
- I liten grad (2)
- Ingenting (1)

18. *Opplever du at ansettelsesprosessen av assistent er brukerstyrt?*

- I svært stor grad (5)
- I stor grad (4)
- I noen grad (3)
- I liten grad (2)
- Ingenting (1)

19. *Ble ønskede kvalifikasjoner hos assistent (eks kurs, sertifikater, språk) hensyntatt av kommune?*

- I svært stor grad (5)
- I stor grad (4)
- I noen grad (3)
- I liten grad (2)
- Ingenting (1)

20. *Fikk du tilbud om, og deltok du på intervjuprosessen med assistentene?*

- Ja
- Fikk tilbud, men deltok ikke
- Nei, fikk ikke tilbud

21. *Er det utarbeidet en stillingsbeskrivelse for assistentens arbeidsoppgaver?*

- Ja
- Nei
- Vet ikke

22. *Står du selv for opplæring av assistent?*

- Ja
- Nei
- Annet

22. *Opplever du at kommunen setter av nok tid til at det kan gjennomføres grundig nok opplæring?*

- I svært stor grad (5)
- I stor grad (4)
- I noen grad (3)
- I liten grad (2)
- Ingenting (1)

23. Gjennomføres det medarbeidersamtale mellom deg og assistentene dine?
- Ja
  - Nei
  - Annet
24. Opplever du at det er nødvendig profesjonell distanse mellom arbeidsleder/bruker og assistent?
- I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)
25. Har du inntrykk av at assistentene føler seg godt nok ivaretatt som ansatte i kommunen?
- I svært stor grad (5)
  - I stor grad (4)
  - I noen grad (3)
  - I liten grad (2)
  - Ingenting (1)



## VEDLEGG 3 – INTERVJUGUIDE PERSONLIGE ASSISTENTER

1. Hva slags ansettelsesforhold har du?
  - a. Er det utarbeidet arbeidskontrakt med kommunen?
  - b. Har du blitt plassert hos annen bruker enn den du opprinnelig ble ansatt hos?
2. Har du vært på kurs innen BPA-ordningen?
  - a. Opplevde du dette som nyttig?
  - b. Kunne du ønsket deg mer informasjon, og i så fall hvordan?
3. Opplever du at det er en profesjonell distanse mellom deg og bruker/arbeidsleder?
  - a. Kjente du arbeidsleder før du tiltrådte i stillingen?
4. Opplever du at arbeidsleder sikrer at du har en forutsigbar arbeidshverdag, herunder hva du skal bistå bruker med og når du skal gjøre det?
  - a. Er det utarbeidet stillingsbeskrivelse for arbeidsoppgavene?
5. Har du fått tilstrekkelig opplæring av bruker/arbeidsleder til å utføre arbeidsoppgavene i stillingsbeskrivelsen?
6. Utføres det jevnlig medarbeidersamtale med arbeidsleder/bruker?
7. Er det tydelig for deg hvem du skal forholde deg til i kommunen ved spørsmål om stillingen?
  - a. Opplever du å få tilstrekkelig hjelp fra denne personen?
8. Opplever du å ha personer du da kan henvende deg til (arbeidsleder/person fra kommune/tillitsvalgt) dersom du kommer opp i en vanskelig situasjon relatert til jobb?
9. Er det utarbeidet gode ordninger rundt arbeidslister, utbetaling av lønn, sykefravær etc?
10. Opplever du at kommunen har gitt deg nok informasjon vedrørende taushetsplikt?