

Rapport

MOSS KOMMUNE

31.08.2023

Forvaltningsrevisjon
**Brukerstyrt personlig
assistanse**

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	2
3	Fremgangsmåte	3
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	3
3.2	Om revisjonskriterier	3
3.3	Revisjonsmetoder	3
4	Kort om BPA generelt og i Moss kommune	5
4.1	Generelt om BPA-ordningen	5
4.2	BPA-ordningen i Moss kommune	5
5	Rutiner og praksis for tildeling av BPA	6
5.1	Revisjonskriterier	6
5.2	Datagrunnlag	6
5.3	Vurderinger	8
5.4	Konklusjon og anbefalinger	8
6	Ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret	9
6.1	Revisjonskriterier	9
6.2	Datagrunnlag	9
6.3	Vurderinger	12
6.4	Konklusjon og anbefalinger	13
7	Kommunedirektørens uttalelse	14
8	Vedlegg	15
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	15
8.2	Mottatt dokumentasjon	17

1 SAMMENDRAG

Om forvaltningsrevisjonen

Forvaltningsrevisjonen har undersøkt hvordan ordningen med brukerstyrt personlig assistent (BPA) praktiseres i Moss kommune.

Revisjonen har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Er kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA i tråd med lovverk og føringer?
2. Blir arbeidsgiveransvaret for assistentene i BPA-ordningen tilstrekkelig ivaretatt?

Revisjonskriterier og fremgangsmåte

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i følgende kilder:

- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Pasient- og brukerrettighetsloven
- Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv om rettighetsfesting av BPA
- Helsedirektoratets *Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA*

Metodisk bygger revisjonen på intervjuer, dokumentstudier, stikkprøver og en spørreundersøkelse.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det er revisors konklusjon at kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA synes å være i tråd med lovverk og føringer. Det begrunnes særlig med følgende vurderinger opp mot revisjonskriteriene:

- Kommunens tildelingsprosess sannsynliggjør og legger til rette for at brukere med krav på det får tildelt BPA.
- Tildelingsvedtak bygger på konkrete og individuelle vurderinger av brukerbehov.
- Brukermedvirkning er ivaretatt i tildelings- og vedtaksutformingsprosessen.

Videre er det revisors konklusjon at arbeidsgiveransvaret for assistentene i BPA-ordningen er tilstrekkelig ivaretatt, men at det er forbedringspunkter på enkelte områder. Det begrunnes særlig med følgende vurderinger opp mot revisjonskriteriene:

- Arbeidsgiveransvaret for assistentene er tydelig plassert, men det er uklart for et lite mindretall.
- Et stort flertall av assistentene opplever et forsvarlig arbeidsmiljø.
- Det er i varierende grad inngått skriftlig avtale om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av assistentene.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør

- a) vurdere behovet for tettere oppfølging av og dialog med BPA-leverandørene underveis i avtaleperioden
- b) vurdere om det bør stilles krav om inngåelse av skriftlige avtaler om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder rundt oppfølging av assistentene

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Moss kommune i sak 128/21 (14.12.2021).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 6.2.2023.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet april til august 2023. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Rapporten er sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av eget kapittel avslutningsvis.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av revisjons- og rådgivningsselskapet BDO på oppdrag for Østre Viken kommunerevisjon IKS. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson hos kommunen og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 31. august 2023

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Bendik Rød Karlsson (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Er kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA i tråd med lovverk og føringer?

Problemstilling 2: Blir arbeidsgiveransvaret for assistentene i BPA-ordningen tilstrekkelig ivaretatt?

Revisjonen har ikke undersøkt fagligheten i kommunens vurderinger ved tildeling av BPA. Det er ikke innhentet synspunkter fra brukere. Undersøkelsene rundt arbeidsgiveransvar for assistentene bygger i hovedsak på en spørreundersøkelse. Revisjonen har dermed ikke gjort nærmere kontroller eller undersøkelser hos arbeidsgiverne.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodenes begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Stikkprøver

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Særlig har rutinebeskrivelser og andre dokumenter knyttet til saksbehandling rundt BPA vært viktig for revisjonen. Dokumentene er oversendt fra kommunen.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført fire intervjuer: tre individuelle intervjuer og ett gruppeintervju.

Det er gjennomført intervjuer med følgende:

- Rådgiver i staben for direktør for helse og mestring
- Avdelingsleder for avdeling Barn, voksne og koordinerende
- Avdelingsleder for avdeling Eldre
- Saksbehandlere

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overenstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til assistentene i kommunen. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet BDO Feedback.

Undersøkelsen er sendt til 343 mottakere. Av disse har 74 svart. Det gir en svarprosent på 21,5. Svarprosenten er i tråd med revisors forventning basert på tidligere, lignende undersøkelser. Samtidig gjør svarprosenten at svarene må tolkes med forsiktighet og ikke uten videre kan generaliseres til å gjelde for alle assistentene samlet.

Stikkprøvekontroll

Revisjonen har fått tilsendt fem BPA-vedtak gjort i perioden 2021 til 2023. I perioden har det totalt vært ni vedtak om innvilget BPA. De oversendte vedtakene har vært brukt for å vurdere om kommunens saksbehandling bygger på konkrete og individuelle vurderinger.

4 KORT OM BPA GENERELT OG I MOSS KOMMUNE

4.1 Generelt om BPA-ordningen

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en måte å organisere hvordan kommunale helsetjenester blir gitt på. BPA er særlig rettet mot personer med et langvarig bistandsbehov og som trenger en assistent til å bistå.

Helsenorge.no skriver følgende om hvem som kan få BPA:

For å ha rett til å få BPA må du være under 67 år, ha behov for bistand ut over 2 år og mer enn 32 timer per uke. Du kan også ha rett til BPA dersom hjelpebehovet ditt er mellom 25 og 32 timer per uke og kommunen din ikke kan dokumentere at BPA vil være dyrere enn andre tjenestetilbud.

Dersom du har fått bistanden organisert som BPA før du fylte 67 år, gjelder retten også etter at du har fylt 67 år.

Hvis du har foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne, kan du ha rett til å få avlastningstiltak organisert som BPA.

Det er kommunen som vurderer bistandsbehovet. Kommunen skal i samarbeid med pasienten vurdere om det skal tilbys tjenester i form av BPA.

Det er brukeren selv, eventuelt med bistand, som organiserer og leder arbeidet assistentene utfører. Ved BPA er det et krav at arbeidslederrollen blir forsvarlig ivaretatt.

4.2 BPA-ordningen i Moss kommune

Det er 53 brukere som mottar BPA-tjenester i Moss kommune per 1. juni 2023.³

På det samme tidspunktet var det vedtak om totalt 3355 BPA-timer per uke. Det gir i snitt 63,3 timer per bruker.

I perioden fra 2021 til 1. juni 2023 er det fattet vedtak om tildeling av BPA-tjenester til 9 brukere. I den samme perioden har 13 personer fått avslag på sin søknad om BPA.

Moss kommune har rammeavtale med seks leverandører av BPA-tjenester: Aberia, AssisterMeg, Mio, Prima Assistanse, Uloba og Unicare.

I 2022 ble det regnskapsført 67,7 millioner kroner i kostnader til BPA-leverandørene.

³ Dette kapittelet bygger på informasjon oversendt fra kommunen.

5 RUTINER OG PRAKSIS FOR TILDELING AV BPA

Problemstilling 1: Er kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA i tråd med lovverk og føringer?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne problemstillingen er:

- Kommunen tildeler BPA til brukere med krav på det
- Kommunens tildelingsvedtak bygger på konkrete og individuelle vurderinger av behov hos brukerne
- Brukermedvirkning er ivarettatt i tildelings- og vedtaksutformingsprosessen

Se kapittel 8.1 for en nærmere beskrivelse av revisjonskriteriene.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Tildeler kommunen BPA til brukere med krav på det?

Tildeling av BPA foregår gjennom en femstegs prosess, illustrert og ytterligere beskrevet nedenfor. Beskrivelsen bygger på kommunens oversendte prosedyre for saksbehandling og gjennomførte intervjuer.



Figur 1: Illustrasjon av prosessen for tildeling av BPA. (Kilde: Utarbeidet av BDO, basert på intervjuer med administrasjonen)

Kommunen mottar søknad

Prosesen starter med at Moss kommune mottar en søknad om helse- og omsorgstjenester. Søkeren skal opplyse om egen helsesituasjon og legge ved relevant helsedata fra ulike kilder, som journaler, epikriser og lignende. I de fleste tilfeller opplyser søkeren allerede her om at vedkommende ønsker BPA. Hvis ikke, og hvis BPA er en aktuell måte å organisere tjenestetilbudet på, kan det bli tema i dialogen med søkeren senere. Avslutningsvis i denne fasen mottar søker en forvaltningsmelding om at søknaden er mottatt og informeres om en forventet saksbehandlingstid på omtrent tre måneder.

Kartlegging av nåsituasjon og behov

Formålet med nåsituasjons- og behovskartleggingen er å kartlegge søkerens utfordringer og muligheter i hverdagen. Kartleggingen gjøres gjennom samtaler med søkeren og eventuelle pårørende. Samtalene gjennomføres som hovedregel ved hjemmebesøk. Videre innhentes det dokumentasjon om søkerens helsesituasjon, utfordringer, diagnoser og funksjonsnivå.

Målet med kartleggingen er å finne den løsningen som er best for søkeren, da søkeren ikke alltid har innsikt i hvilke tjenester eller løsninger fra kommunen som er best tilpasset brukerens konkrete behov. Saksbehandlerne gir, i møte med søkeren, informasjon om de ulike tjenestene som kommunen tilbyr.

Vurdering av nåsituasjon og behov

I denne fasen gjøres en vurdering av innhentet informasjon om søkerens situasjon og behov for helsetjenester generelt og opp mot kriteriene for å få BPA spesielt. Denne vurderingen gjøres av utførende saksbehandler i samråd med kolleger og eventuelt leder.

Vedtak

Dersom kriteriene er oppfylt og saksbehandleren har vurdert at det foreligger en rett til BPA, vil saksbehandler sende et saksfremlegg, som inneholder saksopplysninger, vurderinger og forslag til vedtak til sin leder. Saksbehandleren vil sammen med leder gå igjennom sakens vurderinger, og leder godkjenner før endelig vedtak sendes til søkeren. Når vedtak om BPA fattes, får søkeren informasjon om de ulike BPA-leverandørene og kan fritt velge mellom de kommunen har avtale med.

Kobling mellom leverandør og arbeidsleder

Når brukeren har valgt leverandør, settes partene i kontakt med hverandre og det signeres en tre-parts-avtale mellom leverandør, arbeidslederen og kommunen. Når avtalen er signert, er det den aktuelle BPA-leverandøren som ivaretar oppstart av ordningen i samarbeid med arbeidsleder.

5.2.2 Bygger tildelingsvedtak på konkrete og individuelle vurderinger av brukerbehov?

Revisjonen har fått tilsendt fem vedtak om tildeling av BPA fra perioden 2021 til 1. juni 2023. Totalt i perioden har det vært ni tildelinger av BPA-tjenester. Formålet med å innhente disse vedtakene har vært å gjøre en stikkprøve av hvorvidt de bygger på konkrete og individuelle vurderinger av brukerbehov.

Vedtakene bygger på et saksfremlegg som består av både saksopplysninger og kommunens vurderinger. Saksopplysningene innhentes gjennom møter og samtaler med søker, samt helsedata fra ulike kilder, eksempelvis fastlege, journaler, epikriser, tidligere vedtak og lignende. Vurderingene gjøres av saksbehandler på bakgrunn av faglige kriterier og skjønn.

Revisjonens gjennomgang av vedtakene viser at det i saksfremlegget er redegjort for søkerens situasjon knyttet til blant annet følgende informasjon:

- Helseopplysninger
- Tjenestemottak i dag
- Bolig
- Sosialt
- Arbeid/utdanning
- Personlig stell
- Ernæring
- Husarbeid
- Mobilitet
- Kommunikasjon
- Orientering/hukommelse
- Adferdsmessige forhold
- Søvn

Saksbehandleren gjør deretter en vurdering av søkerens situasjon og bistandsbehov basert på saksopplysningene.

Revisjonens gjennomgang viser videre at det redegjøres detaljert for både saksopplysninger og kommunens vurderinger. Redegjørelsen er konkret og rettet mot den enkelte søker, og inneholder lite informasjon som ikke er spesifikk for den aktuelle søkeren.

5.2.3 Er brukermedvirkning ivaretatt i tildelings- og vedtaksutformingsprosessen?

Retten til brukermedvirkning er regulert i pasient- og brukerrettighetslovens § 3-1. Av intervjuene fremkommer det at brukermedvirkning ivaretas i tildelingsprosessen gjennom kontinuerlig dialog med søkeren, eller eventuelt med arbeidsleder på brukerens vegne. Denne dialogen gjør seg særlig gjeldende ved mottak av søknad og ved kartlegging av behov. Intervjuobjektene opplyser om at skjer særlig gjennom besøk hos eller møter med søkeren, samt eventuelle oppfølgings- og avklaringsamtaler med søkeren i etterkant.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Kommunens tildelingsprosess sannsynliggjør og legger til rette for at brukere med krav på det får tildelt BPA

Revisjonens vurdering er at kommunens prosess og fremgangsmåte sannsynliggjør og legger til rette for at brukere med krav på BPA, får dette tildelt. Dette inntrykket styrkes av omfanget på saksopplysningene og vurderingene i stikkprøvene vi har mottatt. Samtidig bygger vurderingene og vedtakene på skjønsmessige vurderinger, der særlig bistandsbehovet målt i antall timer er et viktig kriterium for å få tildelt BPA. Det kan være ulike oppfatninger mellom søker og kommunen om bistandsbehovet målt i antall timer. Revisjonen har ikke gjort vurderinger av om bistandsbehovet synes å være rimelig utmålt, hverken i vedtak om tildeling av eller avslag på BPA.

5.3.2 Tildelingsvedtak bygger på konkrete og individuelle vurderinger av brukerbehov

Revisors vurdering er at tildelingsvedtakene bygger på konkrete og individuelle vurderinger av brukerbehov. Vår gjennomgang av vedtakene viser at de bygger på omfattende, dokumenterte vurderinger, med basis i detaljerte saksopplysninger. Det er en tydelig sammenheng mellom de faktabaserte saksopplysningene som presenteres og de vurderingene saksbehandler gjør.

5.3.3 Brukermedvirkning er ivaretatt i tildelings- og vedtaksutformingsprosessen

Revisors vurdering er at brukermedvirkning er ivaretatt i tildelings- og vedtaksutformingsprosessen. Det gjøres gjennom møter og samtaler med brukeren, særlig i kartleggingsfasen. Stikkprøvene vi har mottatt dokumenterer en slik dialog mellom bruker og kommunen i alle tilfellene. Revisjonen har ikke undersøkt i hvilken grad den enkelte bruker opplever at brukermedvirkning er ivaretatt, og det vil alltid kunne være en ubalanse mellom hva den enkelte bruker ønsker av medvirkning og hvilke ressurser kommunen har til en slik dialog med brukeren. Uansett er det revisjonens vurdering at dagens prosess gir brukeren gode muligheter til å opplyse kommunen om sin situasjon og sine behov.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisors konklusjon at kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA synes å være i tråd med lovverk og føringer.

Revisjonen har ingen anbefalinger til kommunen i forbindelse med denne problemstillingen.

6 IVARETAKELSE AV ARBEIDSGIVERANSVARET

Problemstilling 2: Blir arbeidsgiveransvaret for assistentene i BPA-ordningen tilstrekkelig ivaretatt?

6.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne problemstillingen er:

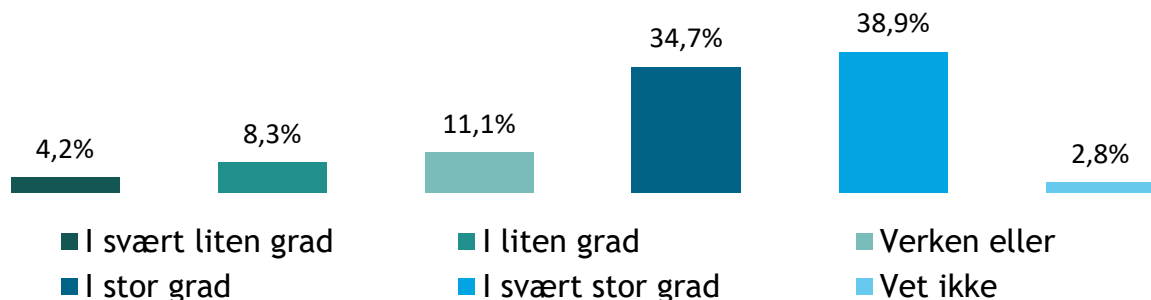
- Arbeidsgiveransvaret for assistentene er tydelig plassert
- Assistentene opplever et forsvarlig arbeidsmiljø
- Det er inngått skriftlig avtale om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av assistentene

Se kapittel 8.1 for en nærmere beskrivelse av revisjonskriteriene.

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Er arbeidsgiveransvaret for assistentene er tydelig plassert?

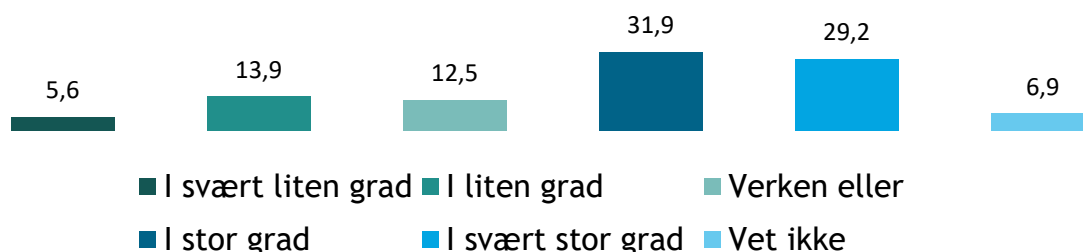
I spørreundersøkelsen til assistentene har revisjonen stilt spørsmål om det er tydelig hvem som har arbeidsgiveransvaret for dem. Figuren under viser svarene fra spørreundersøkelsen.



Figur 2: Svar på spørsmålet: I hvilken grad er det tydelig hvem som har arbeidsgiveransvaret for deg som assistent? (Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse)

Figuren viser at omtrent 75 prosent av assistentene mener at det i svært stor eller stor grad er tydelig hvem som har arbeidsgiveransvaret. 12,5 prosent svarer at det er enten i svært liten eller i liten grad tydelig.

Videre har revisjonen stilt spørsmål om ansvarsfordelingen mellom arbeidsgiver og arbeidsleder er tydelig med hensyn til oppfølging av assistentene som arbeidstaker. Figuren under viser svarene fra spørreundersøkelsen.

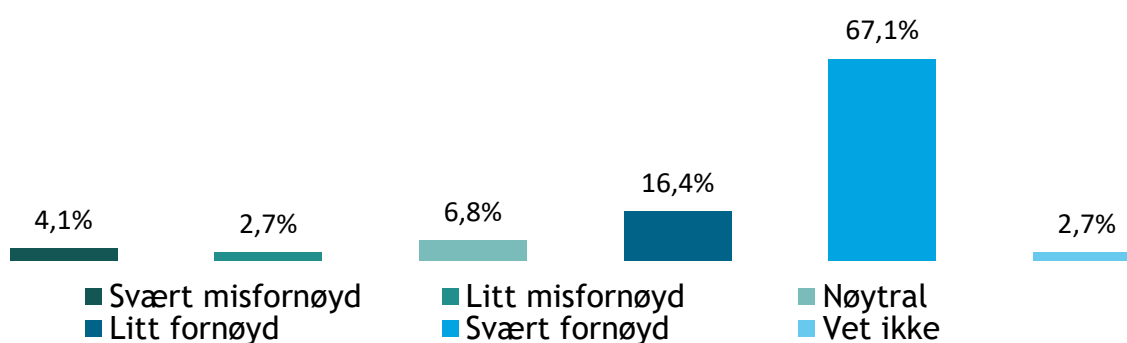


Figur 3: Svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever du at ansvarsfordelingen mellom arbeidsgiver og arbeidsleder er tydelig med hensyn til oppfølging av deg som arbeidstaker? (Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse)

Figuren viser at litt over 60 prosent svarer at ansvarsfordelingen er tydelig i svært stor eller i stor grad. 19,5 prosent svarer ansvarsfordelingen i svært liten eller i liten grad er tydelig.

6.2.2 Opplever assistentene et forsvarlig arbeidsmiljø?

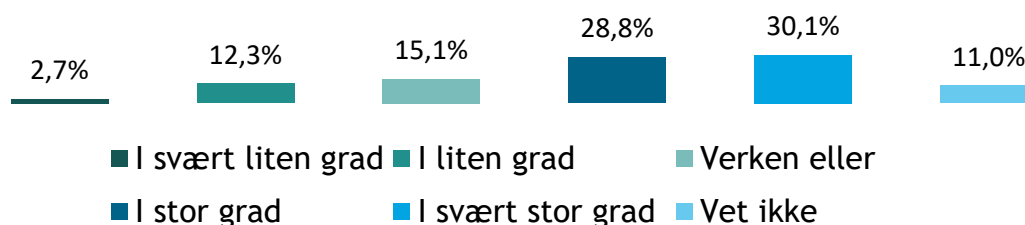
I spørreundersøkelsen til assistentene har revisjonen stilt spørsmål om hvor fornøyd de er med arbeidsmiljøet, alt i alt. Figuren under viser svarene fra spørreundersøkelsen.



Figur 4: Svar på spørsmålet: Alt i alt, hvor fornøyd er du med arbeidsmiljøet i din jobb som brukerstyrt personlig assistent? (Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse)

Figuren viser at 83,5 prosent svarer de er enten svært fornøyd eller litt fornøyd med arbeidsmiljøet. 6,8 prosent svarer de enten er svært misfornøyd eller litt misfornøyd.

Videre har revisjonen stilt spørsmål om i hvilken grad arbeidsgiver legger til rette for nødvendig opplæring, kompetanseheving og lignende for assistentene. Figuren under viser svarene fra spørreundersøkelsen.



Figur 5: Svar på spørsmålet: I hvilken grad legger din arbeidsgiver til rette for at du får nødvendig opplæring, kompetanseheving og lignende? (Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse)

Figuren viser at nærmere 60 prosent opplever at arbeidsgiver legger til rette for opplæring, kompetanseheving og lignende i svært stor eller i stor grad. 15 prosent svarer at arbeidsgiver gjør dette i svært liten eller i liten grad.

6.2.3 Er det inngått skriftlig avtale om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av assistentene?

Revisjonen har spurt BPA-leverandørene om det inngås skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av assistentene. Fire av seks leverandører har svart.

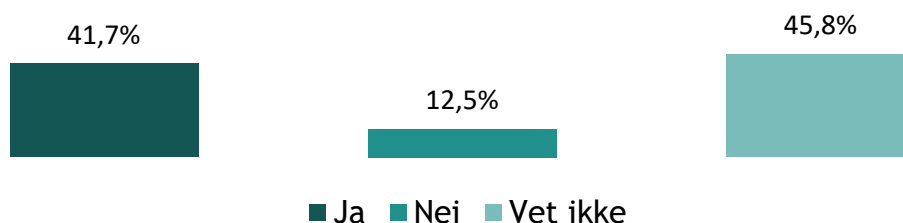
Leverandør A har svart følgende: «Vi har en 3 parts avtale mellom oss, kommunen og arbeidsleder. Ellers har vedtakseier skriftlig avtale om ansettelse og stillingsbeskrivelse til assistenter. Og arbeidsplan.»

Leverandør B har svart følgende: «Ja, det gjør vi. Mer et skjema, men vi vurderer i neste revisjon av prosedyren å gjøre det til et dokument som partene signerer på.»

Leverandør C har svart følgende: «Vi inngår ikke skriftlige avtaler om oppgave- og ansvarsfordeling mellom oss som arbeidsgiver og arbeidsleder vedr. oppfølging av assistentene. [Leverandørens] koordinatører, som har ansvar for 'sine' ordninger, følger [leverandørens] årshjul vedr. oppfølging av både arbeidsleder og assistent. [Leverandørens] arbeidsgiveransvar er nærmere beskrevet i vedlagte dokument. I tillegg følger vi opp arbeidsleder, som er den nærmeste 'daglige leder' for assistentene, og som er den som best vet hvordan assistansen utføres. Gjennom vernerunder og evt. arbeidsplassundersøkelser (disse gjennomføres kun dersom det er store utfordringer i ordningen som ikke kan løses på andre måter), samt tilbud om årlige medarbeidersamtaler vil det avdekkes forhold/avvik som skal håndteres/løses innen en gitt tid. Både arbeidsleder og assistent har tilgang til vårt avvikssystem, og kan melde inn eventuelle avvik der. Det eneste skriftlige vi har, er at arbeidsledere mottar mail fra sin koordinatør når vernerunder etc. skal gjennomføres, og resultatet dokumenteres i vårt kvalitetssystem.»

Leverandør D har svart følgende: «Svaret på ditt spørsmål er ja, vi har en ansvarsfordelingskontrakt mellom oss som leverandør og arbeidsledere som også henviser til oppfølging av assistenter rundt arbeidsmiljø, HMS, turnus og det som er viktig å ivareta i et arbeidsforhold.»

I spørreundersøkelsen til assistentene har revisjonen stilt spørsmål om det er inngått en skriftlig avtale om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av assistentene. Figuren under viser svarene fra spørreundersøkelsen.



Figur 6: Svar på spørsmålet: Er det inngått en skriftlig avtale om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av deg som assistent? (Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse)

Figuren viser at 41,7 prosent har svart «ja», 12,5 prosent har svart «nei» og 45,8 prosent har svart «vet ikke».

6.3 Vurderinger

6.3.1 Arbeidsgiveransvaret for assistentene er tydelig plassert, men det er forbedringspotensial

Spørreundersøkelsen viste at omtrent tre fjerdedeler av respondentene mener at arbeidsgiveransvaret er tydelig plassert. Revisjonen har ikke grunnlag for å sammenligne det tallet opp mot andre undersøkelser eller referansepunkt, og det er dermed vanskelig å vurdere om andelen som mener ansvaret er uklart (12,5 prosent av respondentene) er stor eller liten. Selv om BPA-ordningen kan være kompleks og med flere ulike aktører involvert, er det revisjonens vurdering at hver arbeidstaker med sikkerhet bør vite hvem som har arbeidsgiveransvaret. Revisjonens vurdering er at BPA-ordningen i seg selv plasserer arbeidsgiveransvaret tydelig, og at det er tydelig plassert for det store flertallet av assistentene i Moss kommune, men at det er et forbedringspotensial rundt å tydeliggjøre det for et lite mindretall.

6.3.2 Et stort flertall av assistentene opplever et forsvarlig arbeidsmiljø

Basert på spørreundersøkelsen er det revisors vurdering at et stort flertall av assistentene er fornøyde med eget arbeidsmiljø. Vi har ikke tilgang på sammenlignbare undersøkelser eller referansepunkt, og kan dermed ikke vurdere om assistentene i Moss opplever et mer eller mindre forsvarlig arbeidsmiljø sammenlignet med andre kommuner.

6.3.3 Det er i varierende grad inngått skriftlig avtale om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av assistentene

Revisors vurdering er at det i varierende grad er inngått skriftlige avtaler om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av assistentene. Tilbakemeldingene fra leverandørene viser at de er oppmerksomme på viktigheten av en god oppgave- og ansvarsfordeling, men at de har ulik praksis for hvordan det skal sikres.

6.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisors konklusjon at arbeidsgiveransvaret for assistentene i BPA-ordningen blir tilstrekkelig ivaretatt, men at det er forbedringspotensial innenfor enkelte områder.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- a) vurdere behovet for tettere oppfølging av og dialog med BPA-leverandørene underveis i avtaleperioden
- b) vurdere om det bør stilles krav om inngåelse av skriftlige avtaler om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder rundt oppfølging av assistentene

7 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Denne rapporten har vært på høring hos administrasjonen i Moss kommune. Kommunedirektøren har gitt sin uttalelse til revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i e-post av 11.08.2023:

Kommunedirektøren tar forvaltningsrevisjonens konklusjoner og anbefalinger til etterretning.

Kommunedirektøren er fornøyd med at revisjonen konkluderer med at kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA synes å være i tråd med lovverk og føringer, og videre at arbeidsgiveransvaret for assistentene i BPA-ordningen er tilstrekkelig ivaretatt. Rapporten beskriver forbedringspunkter som kommunen selv har registrert, og allerede jobber med eller har en plan for. Det er nylig etablert en rådgiver stilling med ansvar for avtaleoppfølging av tjenestekjøp, denne vil følge opp revisjonens anbefalinger.

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

8.1.1 Problemstilling 1 - Rutiner og praksis for tildeling av BPA

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 beskriver kommuners overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester. Loven sier at kommuner skal sikre at innbyggere tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.

Lovens § 3-2 beskriver hvilke helsetjenester kommuner skal tilby. En av disse er "personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt".

Lovens § 3-8 gjelder brukerstyrt personlig assistanse. Her heter det at "[k]ommunen skal ha tilbud om personlig assistanse etter § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b, i form av praktisk bistand og opplæring, organisert som brukerstyrt personlig assistanse".

Retten til brukerstyrt personlig assistanse er nærmere regulert i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1d. Loven sier følgende:

Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Retten omfatter avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 første ledd nr. 2 for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Helsetjenester i avlastningstiltak omfattes ikke. Retten omfatter også personer over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse etter første punktum.

Rettigheten omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester.

Med langvarig behov i første ledd menes behov ut over 2 år.

Med stort behov i første ledd 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.

Helse- og omsorgsdepartementet skriver i et rundskriv om rettighetsfesting av BPA at tjenester skal gis på grunnlag av "en individuell helse- og sosialfaglig vurdering av behov". Helsedirektoratet skriver i sin Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA: "Kommunen skal gjøre en individuell og helhetlig vurdering av om det er mest hensiktsmessig at brukerens behov dekkes gjennom en BPA-ordning".

Retten til brukermedvirkning er regulert i pasient- og brukerrettighetslovens § 3-1:

Pasient eller bruker har rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester. Pasient eller bruker har blant annet rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige tjenesteformer og undersøkelses- og behandlingsmetoder. Medvirkningens form skal tilpasses

den enkeltes evne til å gi og motta informasjon. Barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis informasjon og høres. Det skal legges vekt på hva barnet mener, i samsvar med barnets alder og modenhet.

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med pasient eller bruker. Det skal legges stor vekt på hva pasienten eller brukeren mener ved utforming av tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8.

Dersom pasienten ikke har samtykkekompetanse, har pasientens nærmeste pårørende rett til å medvirke sammen med pasienten.

Ønsker pasient eller bruker at andre personer skal være til stede når helse- og omsorgstjenester gis, skal dette som hovedregel imøtekommes.

8.1.2 Problemstilling 2 - Arbeidsgiveransvaret

Helsedirektoratet skriver i sin opplæringshåndbok at det særlig er fire viktige, utførende roller i BPA-ordningen:

- Kommunen
- Arbeidsgiver
- Arbeidsleder
- Assistent

Helsedirektoratet skriver i sin opplæringshåndbok:

Kommunen har det overordnede forvaltningsansvaret for BPA-tjenesten, uavhengig av hvordan denne er organisert og hvem som ivaretar arbeidsgiveransvaret. Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 er kommunen ansvarlig for at tjenestene som tilbys eller ytes etter loven er forsvarlige. Kommunen har også et overordnet ansvar for at annet gjeldende lovverk følges, for eksempel at assistentene sikres et forsvarlig arbeidsmiljø (tariffavtaler, ansettelsesforhold mv.).

I Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv om BPA-ordningen skrives det: "Arbeidsgiver har hovedansvaret for arbeidsforholdet til assistentene, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Det innebærer at arbeidsgiver er ansvarlig for at arbeidsmiljølovens bestemmelser overholdes".

Arbeidsgiveransvaret kan være hos kommunen, en ekstern leverandør eller hos brukeren selv.

Videre skriver Helsedirektoratet i sin opplæringshåndbok: "For å sikre en god oppgavefordeling bør arbeidsgiver sørge for at det lages en skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidsleder".

8.1.3 Utledning av kriterier

På bakgrunn av redegjørelsen om lovverk og føringer overfor, utledes følgende kriterier for å dekke de to problemstillingene:

1. Er kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA i tråd med lovverk og føringer?
 - a. Kommunen tildeler BPA til brukere med krav på det
 - b. Kommunens tildelingsvedtak bygger på konkrete og individuelle vurderinger av behov hos brukerne

- c. Brukermedvirkning er ivaretatt i tildelings- og vedtaksutformingsprosessen
2. Blir arbeidsgiveransvaret for assistentene i BPA-ordningen tilstrekkelig ivaretatt?
 - a. Arbeidsgiveransvaret for assistentene er tydelig plassert
 - b. Assistentene opplever et forsvarlig arbeidsmiljø
 - c. Det er inngått skriftlig avtale om oppgave- og ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidsleder om oppfølging av assistentene

8.2 Mottatt dokumentasjon

De viktigste dokumentene revisjonen har mottatt inkluderer:

- Tildelingskriterier for praktisk bistand og BPA
- Individuell avtale om BPA – trepartskontrakt
- Kartleggingsskjema saksbehandling BPA
- Kontrakt om levering av BPA
- Rutine saksbehandling flyt BPA-skjema
- Skjema for valg av leverandør for BPA