

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Sande Kommune



Forvaltningsrevisjon

Februar 2020

Viken kommunerevisjon IKS

Postadresse: Postboks 4197, 3005 DRAMMEN

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Telefon: 409 10 200

e-post: post@bkr.no

URL-adresse: www.bkr.no

Sammendrag

Viken kommunerevisjon IKS (tidligere Buskerud Kommunerevisjon IKS) har på oppdrag fra kontrollutvalget i Sande kommune gjennomført forvaltningsrevisjon med tema brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Formålet med prosjekt er å undersøke om Sande kommune tilbyr og etterlever krav til tjenestetilbud for brukere med krav på BPA.

Prosjektet har følgende problemstillinger:

Del 1

1. Sikrer kommunen at alle med rett på brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får et slik tilbud, herunder:
 - a. Saksbehandlingssystem
 - b. Saksbehandlingstid
 - c. Saksbehandlere har tilstrekkelig kompetanse
 - i. Kjennskap til regelverket og hvem som har rett til BPA
2. Sikrer kommunen at de som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får det tjenestetilbudet de har fått innvilget, herunder?
 - a. Hvilke systemer og rutiner har kommunen for å følge opp brukere som har fått innvilget BPA

Del 2

1. Sikrer kommunen brukermedvirkning i alle faser av arbeidet med BPA, herunder
 - a. Hvordan involveres brukerne i avgjørelser om arbeidsgiveransvaret?
 - b. Hvordan involveres brukerne i avgjørelser angående arbeidsledelse?
 - c. Hvordan involveres bruker i valg av assistent?
 - d. Ivaretas brukermedvirkning før vedtak om kommunale bistand foreligger?
2. Hvilke system og rutiner har kommunen for å oppfylle at de tjenester som ytes til brukere med BPA er forsvarlige?
Herunder;
 - a. Hvordan arbeider kommunen når de benytter private tilbydere av BPA, herunder arbeidslederrollen og arbeidsgiverrollen?
 - b. Hvordan arbeider kommunen når de selv har arbeidsgiverrollen, herunder undersøkes også arbeidslederrollen?

Revisjonskriteriene – det vil si det normative grunnlaget for VKRs vurderinger – er utledet hovedsakelig fra Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, pasient- og brukerrettighetsloven, rundskriv I-20/2000: Brukerstyrt personlig assistanse (regjeringen.no) og tilknyttet rettskildemateriale. Disse omtales løpende i teksten. Metodevalget – det vil si valg av framgangsmåter for å framskaffe relevante og pålitelige faktaopplysninger – er gjort etter en vurdering av problemstillingenes egenart og tilgjengelige ressurser.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet er innhentet blant annet gjennom innsendt dokumentasjon, gjennomgang av kommunens saksbehandlingssystem og mappene til brukere med vedtak om BPA, samtaler med brukerne og pårørende, enkelte ansatte på tjenestekontoret og ledelsen på området for BPA i kommunen. Det ble skrevet referat fra alle samtalene som ble verifisert av samtaleobjektene. Vi brukte tilpassede spørreskjema i samtalene.

Samlet vurdering

Først vil vi peke på at våre funn er basert på et bredt tilfang av dokumentasjon og informasjon, herunder informasjon fra nesten alle brukerne og/eller pårørende til brukere. Brukerne og/eller pårørende var samstemte i mange av sine tilbakemeldinger, og fortalte om negative opplevelser.

Brukernes opplevelser har vært en av flere informasjonskilder for VKR. Sammenholdt med øvrige observasjoner VKR har gjort, bidrar brukernes opplevelser til å underbygge en konklusjon om at kommunen har noen forbedringspunkter hva gjelder BPA-ordningen.

VKR's overordnede vurdering er likevel at virksomheten tjenestekontoret og drift har fokus på å vedta og yte en BPA-ordning som er i samsvar med gjeldende regelverk. Vårt inntrykk er at kommunen og de ansatte har god kunnskap om både forvaltningslovens regler for saksbehandling og gjeldende regelverk for BPA. Kommunen har også fokus på å sikre at BPA-ordningen til brukerne er forsvarlig. Kommunen er likevel klar over de utfordringer som har vært i kommunen angående BPA-tjenesten og arbeider systematisk for å sikre bedre brukermedvirkning i den nye kommunen.

For BPA- ordningen har administrasjonen i Sande kommune til en viss grad retningslinjer og prosedyrer for *hva* som skal *gjøres*, *hvordan* det skal *gjøres*, *hvem* som har ansvaret for det og *hvem* som har ansvaret for å *kontrollere* at det blir gjort. Også andre elementer gjør at det ligger til rette for å utøve systematisk styring og internkontroll. Det er blant annet etablert tilstrekkelige rutiner for oppfølging og bruk av private leverandører, de har etablert Gerica som saksbehandlingssystem og har ansatte med god kompetanse på området. Administrasjonen har også begynt å implementere tillitsbasert saksbehandling. Tillitsbasert saksbehandling, slik det er beskrevet av kommunen, er egnet til å bidra til at bruker blir mer aktivt tatt med i utarbeidelsen av egne tjenester.

Til tross for dette har ikke kommunen lagt godt nok til rette for å utøve systematisk styring og internkontroll av BPA-ordningen. Mye av kommunens system består av rundskriv og veiledere utarbeidet av sentrale og desentrale myndigheter, enkeltansattes ikke-skriftliggjorte arbeid/praksis, samt mangelfullt dokumentert arbeid.

Våre undersøkelser viser således at det er rom for forbedring både hva gjelder å etablere et forsvarlig system for BPA- ordningen og for å sikre brukermedvirkning. Det gjelder både etablering av rutiner og retningslinjer og etterlevelse av disse i praksis.

Vi er varsomme med å generalisere ut fra brukerttalelser, men samtidig i denne revisjonen har vi fått tilbakemelding fra nesten alle brukere og mange pårørende og de har vært samstemte i sine tilbakemeldinger. Denne observasjonen sammenstilt med noe manglende dokumentasjon fra kommunens side på oppfølging av alle brukere etter tildeling av BPA-tjenester, samt manglende skriftliggjort styringssystem mener vi det er grunnlag for følgende anbefalinger:

VKR anbefaler at kommunen sikrer at kommunen:

- fortsatt har fokus på innføring og implementeringen av tillitsbasert saksbehandling og samskaping
- utarbeider tilstrekkelig styringssystem og rutiner på området for BPA
- fortsatt har fokus på å sikre at kommunen ivaretar sitt arbeidsgiveransvar i BPA- ordninger i alle saker
- dokumenterer tilstrekkelig at de følger opp at BPA-tjenestene til bruker er forsvarlig
- ivaretar tilstrekkelig brukermedvirkning ved organisering og drift av BPA-ordningen

Innhold

<i>Sammendrag</i>	1
<i>Innhold</i>	3
1. Innledning.....	5
1.1. Bakgrunn for prosjektet.....	5
1.2. Formål og problemstillinger	5
1.3. Avgrensning av undersøkelsen	6
1.4. Beskrivelse av Sande kommune på område for brukerstyrt personlig assistanse	6
2. Metode.....	8
2.1. Personvern.....	9
2.2. Leseveiledning	9
3. Revisjonskriterier.....	10
4. Sande kommune og BPA – kort historikk	11
5. Rett til brukerpersonlig styrt assistanse	15
5.1. Revisjonskriterier	15
5.2. Informasjon om BPA ordningen	16
5.3. Saksbehandlingssystem	17
5.4. Saksbehandling	17
5.5. Tilstrekkelig kompetanse hos de ansatte	18
5.6. Vurdering	20
5.6.1. Informasjon om BPA	20
5.6.2. Saksbehandling	20
5.6.3. Tilstrekkelig kompetansen hos de ansatte.....	21
6. Organisering og drift av BPA	23
6.1. Revisjonskriterier	23
6.2. Forsvarlig system for å sikre forsvarlig tjenester.....	24
6.2.1. Rutiner og praksis for å oppfylle eget arbeidsgiver ansvar	24
6.2.2. Rutiner og praksis for oppfølging og bruk av private aktører/leverandører	26
6.2.3. Avvikshåndteringssystem.....	28
6.2.4. Dokumentasjon.....	29
6.3. Vurdering	29
6.3.1. Kommunen som arbeidsgiver	29
6.3.2. Oppfølging og bruk av private aktører/leverandører	30
6.3.3. Avvikshåndteringssystem.....	31
6.3.4. Dokumentasjon.....	32
7. Brukermedvirkning.....	34

7.1. Revisjonskriterier.....	34
7.2. Brukermedvirkning i saksbehandlingsfasen	34
7.3. Brukermedvirkning i organisering og drift av BPA-ordningen.....	35
7.4. Vurdering	35
7.4.1. Brukermedvirkning i alle faser av arbeidet med BPA	35
8. Oppsummering og anbefaling.....	38
<i>Referanser</i>	39
<i>Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmannen</i>	40
<i>Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon</i>	41

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Viken kommunerevisjon IKS (tidligere Buskerud Kommunerevisjon IKS) har på oppdrag fra kontrollutvalget i Sande kommune gjennomført forvaltningsrevisjon med tema brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

På bakgrunn av innspill fra rådet for funksjonshemmede i Sande kommune samt drøftelse og behandling av saken i kontrollutvalget ble det besluttet at VKR skulle komme tilbake til kontrollutvalget i løpet av 26. september 2019 med et justert utkast til prosjektplan.

VKR utarbeidet prosjektplan på bakgrunn av tilbakemelding fra kontrollutvalget i møte 23. september 2019, sak 20/19 og eposter. Prosjektplanen ble vedtatt elektronisk 1. oktober 2019 av kontrollutvalget.

Innspillene fra rådet for funksjonshemmede vil være en del av grunnlagsdokumentene i revisjonen.

1.2. Formål og problemstillinger

Formålet med prosjekt er å undersøke om Sande kommune tilbyr og etterlever krav til tjenestetilbud for brukere med krav på BPA.

Prosjektet har følgende problemstillinger:

Del 1

3. Sikrer kommunen at alle med rett på brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får et slik tilbud, herunder:
 - d. Saksbehandlingssystem
 - e. Saksbehandlingstid
 - f. Saksbehandlere har tilstrekkelig kompetanse
 - ii. Kjennskap til regelverket og hvem som har rett til BPA
4. Sikrer kommunen at de som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får det tjenestetilbudet de har fått innvilget, herunder?
 - Hvilke systemer og rutiner har kommunen for å følge opp brukere som har fått innvilget BPA

Del 2

3. Sikrer kommunen brukermedvirkning i alle faser av arbeidet med BPA, herunder
 - Hvordan involveres brukerne i avgjørelser om arbeidsgiveransvaret?
 - Hvordan involveres brukerne i avgjørelser angående arbeidsledelse?
 - Hvordan involveres bruker i valg av assistent?
 - Ivaretas brukermedvirkning før vedtak om kommunale bistand foreligger?

Dette vil VKR kontrollere med å blant annet se på:

- Søknader om BPA
- Vedtak om BPA
- Klagesaker til Fylkesmannen
- Intervju av brukere som har fått innvilget BPA

4. Hvilke system og rutiner har kommunen for å oppfylle at de tjenester som ytes til brukere med BPA er forsvarlige?

Herunder;

- Hvordan arbeider kommunen når de benytter private tilbydere av BPA, herunder arbeidslederrollen og arbeidsgiverrollen?
- Hvordan arbeider kommunen når de selv har arbeidsgiverrollen, herunder undersøkes også arbeidslederrollen?

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

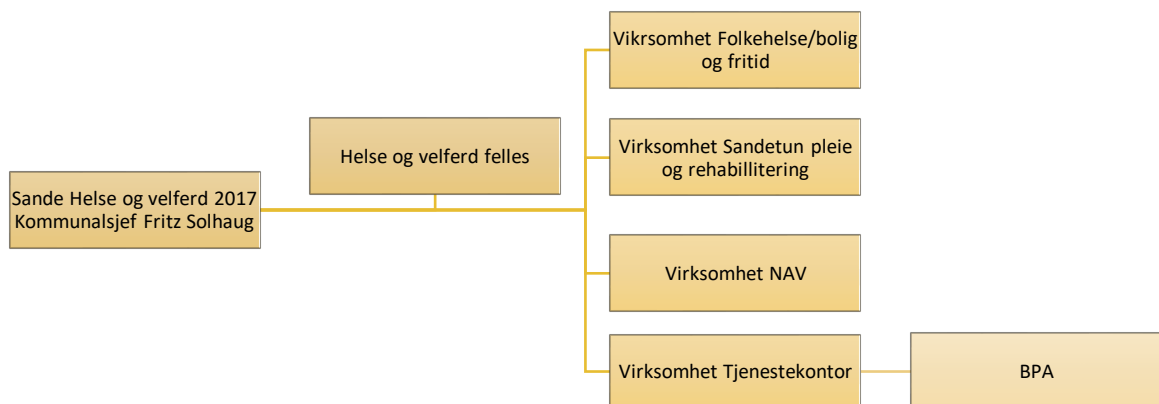
Prosjektet vil ikke omfatte vurderinger av kommunens skjønnsutøvelse i enkeltsaker eller overprøve vedtak truffet av kommunen på området for BPA. Vi vil heller ikke se på om den faktiske tjenesteytingen er forsvarlig. Dette er oppgaver som tilfaller Fylkesmannen, som klageinstans.

1.4. Beskrivelse av Sande kommune på område for brukerstyrt personlig assistanse

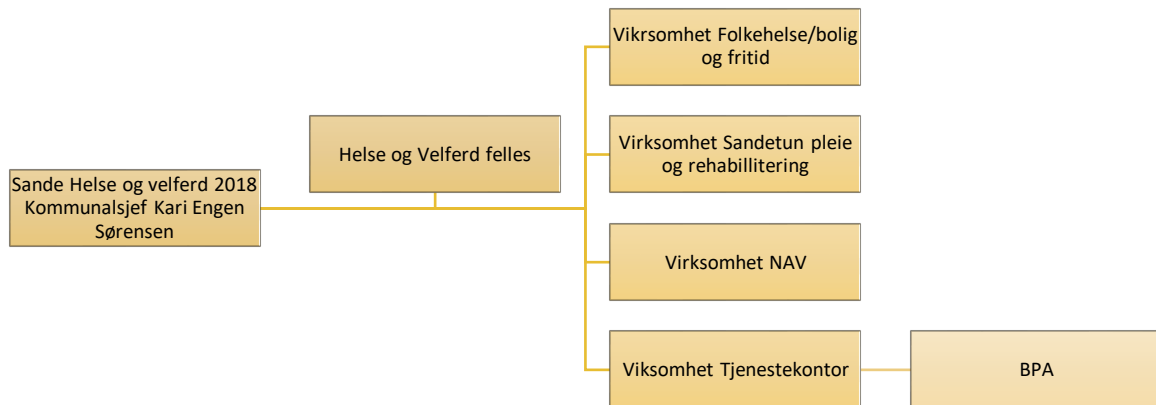
Historikk 2017

- 1.1.2017: Tjenestekontoret er organisert i kommunalsjefens stab under Helse felles. Vedtaksfetting og oppfølging av BPA-mottakere ligger til funksjon i tjenestekontor
- I 2016-2017 ble det gjennomført et evalueringsarbeid av organiseringen av tjenestekontoret.
- Tjenestekontor i Sande kommune ble opprettet som egen virksomhet i første kvartal 2017. Vedtaksfetting og oppfølging av BPA-mottakere videreføres og ligger til funksjon i tjenestekontor.
- Det pågikk kommunesammenslåingsarbeid mellom Hof, Holmestrand og Sande på tjenesteområdet i 2017.

Organisering av Helse og Velferd, Tjenestekontor og BPA etter 1. kvartal 2017.



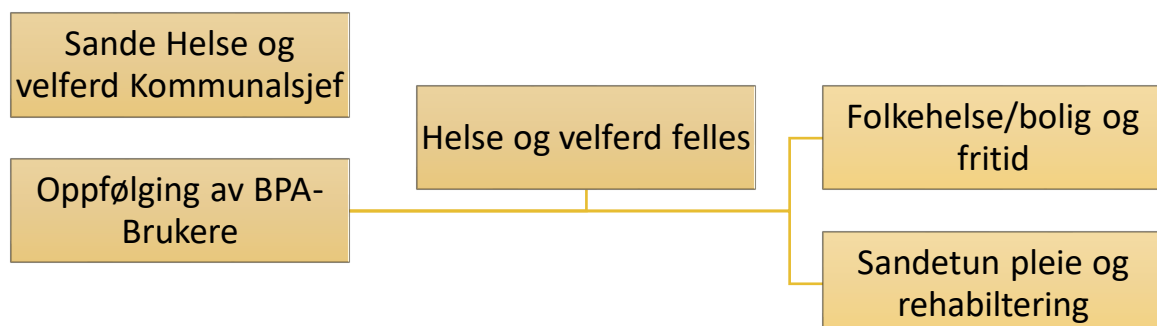
Organisering av Helse og velferd, tjenestekontor og BPA 1.1.2018



Historikk 2018 til 2019

- Det pågikk kommunesammenslåingsarbeid mellom Holmestrand og Sande på tjenesteområdet i 2018-2019.
- I Fellesnemnd 22.03.18 ble det besluttet å etablere et vertskommunesamarbeid for Tjenestekontor fra 1.5.2018
- Fra 1.5.2018 ble felles tjenestekontor etablert med felles virksomhetsledelse ved Anne Mette Fallmyr.
- Vedtaksfatting av BPA-søknader videreføres og ligger i tjenestekontor.
- Vedtaksoppfølging av BPA-mottakere flyttes til Helse og velferd felles og rapporterer direkte til kommunalsjef.
- Fra 1.10. 2018 er Henriette Pande konstituert virksomhetsleder for Tjenestekontor.
- 1.1.2019 ble det innført felles ledelse ved Anne Marit Bakka for programområdet Helse og velferd i Holmestrand og Sande kommuner.
 - Vedtaksfatting av BPA-søknader videreføres og ligger i felles tjenestekontor.
 - Vedtaksoppfølging av BPA-mottakere flyttes under virksomhetsleder Voksenhabilitering Wenche Gregersen, og rapporterer til denne.

Organisering av Helse og velferd, Tjenestekontor og BPA i Sande fra 1. mai 2018.



2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon" som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Under følger en beskrivelse av valgte metoder i denne revisjonen.

Dokumentanalyse

Prosedyrer og rutinebeskrivelse, referater, samt en dokumentgjennomgang i ESA. I tillegg har vi fått forelagt politiske saksfremlegg, medieutklipp og annen relevant dokumentasjon. Vi har også gjennomgått brukermappene til alle brukere som har hatt eller har BPA i perioden 2017-2019. En del brukere har også sendt inn informasjon om det politisk arbeidet med BPA ordningen i Sande kommune. Alle dataene er bearbeidet og analysert.

Samtaler

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet er også innhentet gjennom intervjuer med ansatte, avdelingsledere og virksomhetsleder i Sande kommune.

Vi hadde samtaler med:

- Virksomhetsleder for psykisk helse og forvaltning i Holmestrand og Sande
- Konstituert avdelingsleder tjenestetildeling kontoret
- Saksbehandler på tjenestetildelingskontoret (1)
- Virksomhetsleder for Voksenhabilitering i Holmestrand

I samtalen ble intervjuobjektene blant annet bedt om å fortelle om:

- Oppgaver og ansvar knyttet til BPA
- Avvik og rutiner for avvikshåndtering
- Internkontroll
- Samarbeid med brukerne
- Hvordan kommunen arbeider for en felles forståelse av hvem som har rett til BPA
- Hvordan kommunen sikrer at tjenesten BPA ytes på en forsvarlig måte
- Hvordan ivaretar kommunen arbeidsgiver ansvaret
- Hvordan sikrer de at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innenfor området BPA

I tillegg inviterte vi brukerne til en brukerkveld der de kunne redegjøre for sine erfaringer med Sande kommune og BPA ordningen. På møte stilte nesten alle mottakerne av BPA enten selv eller med verge/pårørende. Brukere som ikke deltok på brukerkvelden har sendt epost eller ringt VKR og slik delt sine erfaringer med Sande kommune og BPA ordningen.

Med gyldige data (validitet) menes at det skal være samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av fakta og funn fra dokumentanalyse, gjennomgang av saksdokumenter, samt muntlig informasjon fra kommunen.

Med pålitelige data (reliabilitet) mener vi at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivare tatt ved kvalitetssikring av faktaopplysningene som fremkommer i dokumenter, og verifisering av faktaopplysninger fra møte og mottatt informasjon/dokumentasjon. Rapportens innhold er gjennomgått med kommunens virksomhetsleder, avdelingsledere og rådmann og fakta er gjennomgått og kontrollert i møte med Sande kommune 16. desember 2019.

Vi vurderer at informasjonen vi har innhentet i forbindelse med revisjonen av BPA ordningen i Sande kommune er relevant, pålitelig og gyldig, og finner at dette er tilfredsstillende. VKRs vurdering er at metodebruk og kildeutfang i denne forvaltningsrevisjonen har gitt tilstrekkelig grunnlag til å gi svar på problemstillingene som kontrollutvalget har vedtatt.

2.1. Personvern

Eventuelle personopplysninger som blir innhentet i forbindelse med en forvaltningsrevisjon vil være minimale, de vil være tilstrekkelig sikret og kun være tilgjengelige for dem det er nødvendig for. VKR tilstreber å kun etterspørre data som inneholder personopplysninger der det er nødvendig. Der det er behov for bruk av lydopptak vil samtykke bli innhentet og personopplysningene behandlet på en måte som tilfredsstillende kravet i ny personvernforordning.

Alle personopplysninger ble under arbeidet med forvaltningsrevisjonen av BPA i Sande kommune er oppbevart på en slik måte at det tilfredsstillende kravene i ny personvernforordning¹. Når arbeidet er avsluttet vil opplysninger som ikke må oppbevares som revisjonsbevis bli slettet.

For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg 3

2.2. Leseveiledning

For å skape en forståelse for prosjektet har vi valgt å gi et kort historisk innblikk i de siste års hendelser i Sande kommune hva gjelder BPA-ordningen (kap. 4). Oppbygningen av rapporten ellers gjenspeiler saksgangen i BPA-ordningen. Vi vil først se på tildelingen av BPA-tjeneste (kap. 5), deretter organisering og drift av ordningen etter at det foreligger vedtak om BPA (kap. 6). Tilslutt ser vi på hvordan kommunen ivaretar brukermedvirkning i forbindelse med tildeling, organisering og drift av BPA-tjenesten (kap. 7).

Det vil bli foretatt vurderinger for hvert kapittel på de problemstillinger og revisjonskriterium som blir omhandlet i kapittelet.

I denne rapporten har vi valgt å utlede revisjonskriteriene først i hvert hovedkapittel. Dermed foreligger det ingen nærmere vedlegg på utledning av revisjonskriterier.

¹ GDPR – EUs nye datasikkerhetsforordning

3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier – som begrep – er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere en virksomhets drift, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analysene og vurderingene som foretas, de konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Følgende, foreløpige kilder til revisjonskriterier er aktuelle for dette området:

Lov og forskrift:

- Kommuneloven
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Pasient- og brukerrettighetsloven
- Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) (regjeringen.no)
- Rundskriv I-15/2005 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) - utvidelse av målgruppen (regjeringen.no)
- Rundskriv I-20/2000: Brukerstyrt personlig assistanse (regjeringen.no)

I denne rapporten vil utledningen av revisjonskriteriene skje under hvert enkelt hovedkapittel.

4. Sande kommune og BPA – kort historikk

VKR vil innledningsvis gi et kort historisk innblikk i hva som er skjedd både administrativt og politisk på området for BPA i kommunen i perioden 2017-2019.

I innsendt dokumentasjon kom det frem at det i 1.1. 2014 ble innført driftskonto for kommunale BPA brukere og at driftskonto anbefales brukt etter de kommunale retningslinjer truffet av kommunestyret i vedtak datert 04.12. 2013.

I kommunen har det de siste årene vært fokus på at innføringen av kommunale driftskonto i kommunal BPA, ikke likestiller de private leverandører og kommunen. De private leverandørene har ikke driftskonto i konsesjonsvilkårene og driftskonto anses for å være brudd på kontrakten med kommunen. Driftskonto for brukere med BPA kan dermed bidra til forskjellsbehandling av disse brukerne til fordel for andre brukere med kommunale tjenester i Sande kommune.

I saksfremlegg 18/438 – «Fremtidig organisering av BPA i Sande kommune» kommer det frem at Sande kommune i 2015 skrev under kontrakt med flere private leverandører om levering av BPA-tjenester. Avtalen trådte i kraft den 01.01. 2016 og er gjeldende frem til 31.12. 2018. Sande kommune kan forlenge avtalen med ytterligere to år. Rådmannen viser i saksfremlegget til at revisjoner utført av Vestregionen og kontroll av de private leverandører i 2017 i Sande kommune, viser omfattende brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser på flere punkter. Sande kommune har i 2018 avtale med fem leverandører om kjøp av BPA-tjenester. Anskaffelsene ble utført av Bærum kommune på vegne av de femten kommunen i Vestregionsamarbeidet.

Rådmannen forteller videre at kommunene i samarbeidet plikter å foreta sine kjøp av BPA-tjenester hos de leverandører det er inngått tjenestekonsesjonskontrakt med. Det står i saksfremlegget at det er den enkelte bruker som velger hvilken leverandør kommunen vil bestille BPA-tjeneste fra. Leverandøren er forpliktet til å levere tjenestene innenfor rammen av gjeldende lover og regler, kommunens enkeltvedtak om BPA og i henhold til tjenestekonsesjonskontrakten.

I saksfremlegget til rådmannen fremkommer det at Sande kommune som følge av lovbrudd hos leverandør valgte å si opp kontrakten med en privat leverandør. Det står også at sist BPA-ordningen var oppe til diskusjon i kommunestyret var i 2013 og det gjaldt driftskonto.

Rådmannen forteller at bakgrunnen for saksfremlegget fra administrasjonen er at de ønsker at kommunestyret skal ta stiling til hvorvidt man fortsatt ønsker å ha private leverandører av BPA- tjenester i Sande kommune, eller om man ønsker å si opp disse kontraktene. Det blir sagt at Holmestrand kommune har et kommunestyrevedtak om at de kun ønsker kommunale BPA-ordninger.

I 2018 var det åtte av ti brukere med BPA-ordning som hadde privat leverandør. I BPA – ordninger med private leverandører, har leverandøren arbeidsgiveransvaret for assistentene i BPA-ordningen, men kommunen har oppdragsansvaret. Her viser saksfremlegget til at revisjoner utført av Vestregionen viser at når det gjelder opplæring og oppfølging av arbeidsledere og assistenter har private leverandører fokus på oppfølging av arbeidsledere fremfor egne ansatte. Videre viste revisjonene ugunstige arbeidsavtaler, vilkårlig bruk av midlertidig stillinger, brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, samt ugyldige vaktplaner.

Rådmannen uttaler blant annet i saksfremlegget at

«I forbindelse med kommunesammenslåingen er det nødvendig å samordne tjenesteområdet innenfor BPA frem mot 1.1. 2020. Verken ytterligere forlengelse av nåværende kontrakter, eller ny anbudsprosess er å anbefale. Det forventes at kommunen må foreta de nødvendige besparelser inn i ny kommune de neste årene, samtidig som man skal kunne gi gode helse- og omsorgstjenester til kommunens innbyggere.»

I vedtak i kommunestyret den 12. juni 2018 sak 48/18 vedtok kommunestyret blant annet at avtalen med

- Private leverandører forlenges med ett år frem til og med 1.1. 2020

- Det nedsettes et arbeidsutvalg sammensatt av BPA-brukere og representanter fra Sande og Holmestrand kommuner som skal se på organiseringen av BPA i ny kommune
- Driftskonto omgjøres til assistentkonto og saksfremstillingen skal være ferdig innen sommeren 2019

Dokumentasjonen viser at Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) i Vestfold den 24. januar 2019 trekker seg fra rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i protest på grunn av det de opplever som ikke reell brukermedvirkning i viktige saker som berører deres medlemmer. I brevet fremkommer det at rådet ikke opplever at brukerens stemme blir hørt i planlegging, prosesser og evaluering av kommunale tjenester. Rådet viser også til at de har prøvd å løse dette i dialog med ordføreren, men at de ikke har fått svar på sine henvendelser. Tilgjengelig dokumentasjon viser at administrasjonen har tatt brevet fra FFO til etterretning.

Kommunen forteller at

«i februar 2019 ble det av kommunalsjefen nedsatt en arbeidsgruppe på tvers av kommunene. Formålet med arbeidsgruppen var å beskrive tjenesten og organiseringen av den, og komme med anbefalinger om fremtidig drift og organisering. Dette som forberedelse til politisk sak i forbindelse med kommunesammenslåingen. Arbeidsgruppen leverte sitt arbeid til kommunalsjefen i mai 2019. Brukergruppen hadde stort sett gode erfaringer med private leverandører av BPA tjenester. Erfaringer med kommunale BPA tjenester var både positive og negative. Brukergruppen var opptatt av valgfrihet, og ønsket både private og kommunale aktører som leverandør av BPA tjenester. Arbeidsgruppens medlemmer hadde ulikt syn på fremtidig organisering av BPA-ordningen. I oppsummeringen fra gruppen het det bl.a.: «Prinsippet om valgfrihet fremmer en ordning bestående av kommunale og private BPA leverandører, og som klart gjenspeiler ønsker fra brukerne. Prinsippet om hva som fremmer best vilkår for ansatte fremmer en ordning der kommunen leverer BPA tjenester, og gjenspeiler hva tillitsvalgte mener, mye knyttet til gode pensjonsrettigheter.»

I arbeidsgruppen satt 4 brukerrepresentanter (3 fra Sande) som ble valgt på et møte hvor alle BPA-brukere i Holmestrand og Sande var invitert. I tillegg til brukerrepresentanten besto arbeidsgruppen av rådgivere fra Sande/Holmestrand, virksomhetsleder voksenhabilitering, tjenesteleder BPA Holmestrand og avdelingsleder BPA Sande, saksbehandler tjenestekontoret, tillitsvalgt og verneombud. Det ble avholdt flere møter hvor innspill og muligheter til diskusjon ble ivaretatt. I tillegg leverte alle deltagerne i arbeidsgruppen inn skriftlig materiell.»

I kommunestyre vedtak den 25. juni 2019 sak 44/19 ble det vedtatt

«Vedtaket om strengere tildelingspraksis som ble vedtatt i forbindelse med budsjettbehandling opphevet. 1,9 millioner til BPA tilbakeføres. Det følger av dette at endringsvedtak til ugunst for brukerne, der også brukeren ønsker det, skal behandles på nytt. I alle fremtidige vedtak om BPA, skal brukerne av tjenesten gis reell brukermedvirkning, og brukernes ønske skal tillegges stor vekt. Kontrollutvalget bes bestille forvaltningsrevisjon om BPA så snart det lar seg gjøre. Det bevilges inntil kr 200.000 til dette.»

I forbindelse med dette vedtaket stilte FRP i Sande kommune høsten 2019 spørsmål om hvordan dette var blitt fulgt opp av administrasjonen i kommunen. Til dette svarer Ordfører etter å ha innhentet informasjon fra administrasjonen at

«Tjenestekontoret har i alle saker hatt dialog med brukere og aktuelle pårørende, vurdert faglige hensyn, også spesielle medisinskfaglige vurderinger fra fastlege og spesialisthelsetjenesten, og ikke minst om de som har søkt fyller kriteriene for en BPA-ordning. Helse- og omsorgstjenesteloven, pasient og brukerrettighetsloven og forvaltningsloven har i alle saker blitt fulgt nøye. Tjenestekontoret har overholdt fristene for saksbehandlingen. I saker hvor dette ikke er mulig, blir det utsendt varsel om forlenget saksgang.

Det er så langt i 2019 tre saker der personer har fått avslag på videre BPA-ordning som et resultat av omfattende ny vurdering av den enkelte sak. Alle disse sakene ble påklaget og derfor sendt Fylkesmannen for overprøving. I disse tre klagesakene har en bruker fått delvis medhold, mens i de to andre klagesakene

har kommunen fått medhold. Gjennomgang av disse klagesakene hos Fylkesmannen, viser at vi har forvaltet lovverket godt. Kommunen har ingen påvirkning på Fylkesmannen saksbehandlingstid.

I en fjerde sak rundt BPA-ordningen, måtte man ta hensyn til at det av ulike årsaker ikke passet for bruker med så rask saksbehandling som tjenestekontoret ønsket, dette av etiske hensyn og av hensyn til pasient- og brukerrettighetsloven. En raskere saksbehandling ville i dette tilfellet fratatt bruker rett til å klage innen fristen, idet forvaltningsfrister ville overskrides i den perioden vedkommende var utilgjengelig. Bruker og saksbehandlerne hadde en gjensidig forståelse for dette. Det betyr at det foreligger konkrete årsaker som gjør at en eksplisitt sak har tatt noe tid.»

Ordfører svarer selv at

«Ordfører har fulgt saken rundt BPA nøye i hele år, og har fått jevnlig tilbakemeldinger om status fra administrasjonen. Rutiner knyttet til samtaler med bruker og andre relevante i forbindelse med søknad – og klageprosessen oppfattes har blitt fulgt, og som nevnt har brukere som ønsker det, benyttet seg av klageretten hos Fylkesmannen. I to saker har kommunen fått medhold knyttet til vedtak, i en tredje sak har kommunen fått delvis medhold, dette viser at saksbehandlingen blir gjort i henhold til gjeldende retningslinjer og lovverk. Ordfører er trygg på at administrasjonen har fulgt opp vedtaket på en god måte.

Det er viktig å påpeke at alle våre innbyggere kan søke om tjenester, uansett alder og behov, og vi må stole på at alle får en riktig behandling i henhold til våre rutiner og lovverk. Det er ikke slik – som ordfører og andre har påpekt – at det skal være automatikk i at alle skal få de vedtak man ønsker. I 2018 fattet saksbehandlere ved Tjenestekontor over 3000 vedtak, og mottok 9 klagesaker. Det viser også at kvaliteten på arbeidet som gjøres er godt.

Det gjøres nå en forvaltningsrevisjon der det tas en full gjennomgang av både saksbehandlingen ved tjenestekontor og også utførerdelen, dvs. kommunens oppfølging etter at et vedtak er fattet. Ordfører mener at det nå er viktig at vi avventer resultatet av denne revisjonen. Den vil vise hva revisjonen mener er gjort rett, og hva som eventuelt ikke har blitt gjort godt nok og som må forbedres.»

VKR har også fått forelagt et høringsutkast fra Holmestrand kommune på forslag om utvidelse av rettighetsbestemmelsen om brukerstyrt assistanse for bestemte personer over 67 år. Høringen viser at Kommunestyret i møte den 23.10.2019 sak 091/19 vedtok at

«Holmestrand kommune støtter høringen om å fjerne den øvre aldersbegrensningen for rett til brukerstyrt personlig assistanse for personer som allerede før fylte 67 år har fått innvilget ordningen.

Holmestrand kommune ber også om at det ses på muligheter for å innvilge BPA til alle, uavhengig av alder og om man har hatt det tidligere. Det bes om at økonomiske rammer følger med.»

VKR har også fått forelagt hovedutvalget for helse- omsorg og velferd sitt forslag til fremtidig organisering av BPA-ordningen i nye Holmestrand kommune.

«HOV-003/19 vedtak: Hovedutvalg for helse, omsorg og velferd henstiller kommunestyret å fatte følgende vedtak:

1. Fritt brukervalg av BPA tjenesteleverandør, enten kommunal eller privat, etableres i ny kommune senest 1.1.2021.
2. Nåværende BPA ordninger, med fritt brukervalg i Sande kommune og kommunale BPA tjenester i Holmestrand kommune, opprettholdes i 2020.
3. Konesjonsavtaler mellom Sande kommune og private tilbydere av BPA tjenester sies opp i 2020, men harmoneres med anskaffelsesprosess for nye konsesjoner på private og ideelle BPA tjenester som iverksettes senest 1.1.2021.
4. Administrasjonen vil fremme en ny politisk sak om anskaffelse av konsesjoner for BPA tjenester. Dette med detaljerte kvalifikasjonskrav samt økonomiske og avtalemessige premisser til privat ordning av BPA tjenester i løpet av 2020.
5. Ny sak skal også inneholde en redegjørelse for kommunens egen håndtering av kvalifikasjonskrav til og opplæring av assistenter»

Rådmannen forteller at kommunen ved flere anledninger har regnet på hva kommunal BPA ordning koster i forhold til valg av private leverandører. Det komme blant annet frem i sak om framtidig BPA i den sammenslåtte kommunen (Holmestrand kommune). Når det gjelder hvordan kommunen har fulgt opp kommunestyrets vedtak av 25. juni 2019 forteller rådmannen at alle aktive vedtak, både i Sande og Holmestrand, er gjennomgått. Dette arbeidet startet for øvrig før det ble gjort vedtak om forvaltningsrevisjon.

Sande kommune har også i samme periode som dette hatt utfordringer i enkeltsaker til brukere med BPA. Det blir sagt under revisjonen at dette har medført til svekket tillitt til administrasjonen hos brukerne, både for de brukerne med vedtak om BPA og for de som har fått avviklet BPA-ordningen sin.

Med dette som bakgrunn vil vi presisere at VKR i denne revisjonen ikke vil gå inn å uttale seg om enkeltsaker og kommunens vurderinger i disse. Det er Fylkesmannen sin oppgave. Vi vil også fremheve at vi ikke er ute etter å generalisere. Likefult er det kommunens ansvar å sørge for at tjenestene de yter er forsvarlig, herunder også BPA-tjenesten, samt at det følger av helselovgivningen og aktuelle rundskriv at brukermedvirkning skal ivaretas i alle deler av BPA-ordningen.

I denne revisjonen har VKR snakket med eller hatt kontakt med alle brukerne som mottar BPA i Sande kommune, enten direkte eller via pårørende/verge. Brukergruppen var samstemte i sin tilbakemelding til VKR.

5. Rett til brukerpersonlig styrt assistanse

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

Problemstilling 1

- Sikrer kommunen at alle med rett på brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får et slik tilbud, herunder:
 - a. Saksbehandlingssystem
 - b. Saksbehandlingstid
 - c. Saksbehandlere har tilstrekkelig kompetanse
 - i. Kjennskap til regelverket

Revisjonskriterier

- Kommunen skal informere om BPA ordningen
- Kommunen skal sikre at det blir truffet vedtak om BPA i henhold til kravene i forvaltningsloven, hva gjelder saksutredning, saksbehandlingstid, vedtakets innhold og klagebestemmelser
- Kommunen skal sikre at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å treffe vedtak om BPA i samsvar med gjeldende regelverk

Revisjonskriteriene bygger på pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

Utleddingen av revisjonskriteriene framgår av kapittel 5.1 nedenfor. I kapitlene 5.2 til 5.5 nedenfor omtaler vi relevante faktaopplysninger. I kapittel 5.6 framgår vår vurdering.

5.1. Revisjonskriterier

En forutsetning for rett til BPA er at brukeren har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd. Begrepet «nødvendige helse- og omsorgstjenester» er å forstå som nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helse- og sosialfaglig vurdering av behov.²

De tjenestene som bruker har rett til å få organisert som BPA er personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt, samt avlastning for foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstavene b og d. Det er innholdet i og formålet med bistanden personen har behov for, som vil være avgjørende for om personens tjenestebehov gir grunnlag for rett til BPA.

Personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b er bistand av både praktisk og personlig art. Bestemmelsen omfatter hjelp til alminnelig egenomsorg og personlig stell, også kalt personrettet praktisk bistand. Videre omfattes praktisk bistand til nødvendig rengjøring og annen nødvendig hjelp til alle dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet og i tilknytning til husholdningen. Hvis det er hensiktsmessig, skal tjenesten også innebære opplæring i dagliglivets praktiske gjøremål. For å oppfylle målsettingen om et aktivt liv i samvær med andre, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1, må også tiltak utenfor hjemmet inkluderes. Også støttekontakt omfattes av begrepet personlig assistanse.

Helsetjenester er ikke omfattet av rettigheten. Rettighetsbestemmelsen omfatter likevel avlastningstiltak for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Også når det gjelder avlastningstiltak er eventuelle helsetjenester i tiltaket unntatt fra retten til BPA-organisering.

² Alt nedfor er hentet fra Rundskriv I-9/2015 – Rettighetsfesting av BPA

Dersom kommunen vurderer brukerens bistandsbehov til minst 32 timer per uke, og rettighetsbestemmelsens øvrige vilkår er oppfylt, vil vedkommende i utgangspunktet ha en rett til å få den personlige assistansen, eventuelt avlastningen, organisert som BPA.

Når en person fyller 67 år, er vedkommende ikke lenger omfattet av rettigheten. Departementet legger imidlertid til grunn at BPA ofte vil være en hensiktsmessig måte å organisere tjenester på også til brukere over 67 år. Departementet vil i denne sammenheng understreke at overfor brukere som faller utenfor rettigheten, har kommunen en plikt til å ha et tilbud om BPA, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Dette gjelder også når brukeren er over 67 år. En eventuell avvikling av BPA-ordningen når brukeren fyller 67, må varsles og planlegges i god tid, slik at overgangen til et annet tjenestetilbud skjer på en forutsigbar og forsvarlig måte for brukeren. Dersom en BPA-ordning skal kunne avvikles på dette grunnlaget, må kommunen kunne dekke brukerens behov på en forsvarlig måte gjennom andre tjenester.

Når det gjelder saksbehandling er det forvaltningslovens regler som gjelder. I forvaltningsloven kapittel 4 finner vi reglene for forhåndsvarsel og kommunens utredningsplikt. De er i henholdsvis fvl. §§ 16 og 17. I lovens kap 5 finner vi blant annet bestemmelsen for vedtaket og vedtakets innhold. Det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal begrunnes og at det er kommunen som skal gi denne begrunnelsen, mens lovens § 25 angir nærmere hva begrunnelsen skal inneholde. Forvaltningsloven kapittel 6 omhandler klageadgangen. Disse bestemmelsen gjelder for kommunen ikke bare når de saksbehandler BPA, men også andre vedtak etter helselovgivningen.

Krav til kompetanse ligger i helselovgivningen og er spesielt beskrevet i forskrift «Ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten» kapittel 5. Der står det blant annet at virksomheten skal sørge for at medarbeidere i virksomheten har nødvendig kunnskap og kompetanse i det aktuelle fagfeltet, relevant regelverk, retningslinjer, veiledere og styringssystem.

5.2. Informasjon om BPA ordningen

På kommunens hjemmeside finner vi informasjon om tjenestekontoret. Dersom du trykker deg videre finner du informasjon om BPA-ordningen. Det er lagt ut en tjenestebeskrivelse av BPA. Tjenestebeskrivelsen sier blant annet at

«Er du sterkt funksjonshemmet eller har et langvarig og stort behov for praktisk og personlig hjelp i dagliglivet, kan du søke om brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Personlig assistanse omfatter praktisk bistand og opplæring og støttekontakt. (...)

Målet er at du skal ha et mest mulig aktivt liv. BPA kan organiseres på ulike måter.

Kommunen kan organisere tjenestene selv eller kommunen kan gjøre avtale med andre aktører om å tilby tjenestene. Sande kommune har inngått Tjenestekonsesjonskontrakt med 5 leverandører som skal levere praktisk bistand, organisert som BPA .

Følgende leverandører konsesjonshavere har rett og plikt til å levere BPA:

- ASOR AS
- ULOBA INDEPENDENT LIVING NORGE AS
- HUMANA AS
- DEDICARE ASSISTANSE AS
- ALERIS UNGPLAN & BOI AS»

Tjenestebeskrivelsen beskriver også hvem som er målgruppen for tjenesten og hvilke kriterier eller vilkår som må foreligge for at en bruker skal ha rett til tjenesten. Det fremkommer blant annet at en forutsetning for å ha rett til BPA er at brukeren har rett til nødvendig helsehjelp.

Tjenestebeskrivelsen informerer også leser om hva brukerne kan forvente av tjenestekontoret/kommunen og hva tjenestekontoret/kommunen forventer av bruker og pårørende. Til slutt fremkommer praktisk informasjon om blant annet hvordan søke og retten til å få hjelp til å søke. Det er også lagt ved relevante dokumenter, som søknadsskjema og informasjon om søknad.

I samtaler kom det frem at tjenestebeskrivelsen er kjent blant de ansatte og tatt i bruk.

Sande kommune har også utarbeidet et informasjonsskriv til de som søker helse og omsorgstjenester. Informasjonsskrivet gir kort informasjon om innhenting av nødvendig informasjon, IPLOS, taushetsplikt, egenbetaling og saksbehandling.

Kommunen har også lagt ved brev fra Helseministeren i 2017 til alle ordførerne i landet om BPA. Der Helseministeren ber kommunen om å følge opp sine lovpålagte oppgaver på området for BPA, herunder ivareta brukermedvirkning.

5.3. Saksbehandlingssystem

Kommunen forteller at Sande kommune benytter Gerica som EPJ- system ved saksbehandling i tjenestekontor. Videre forteller kommunen at som en del av kartleggingen forut for vedtak gjennomfører de hjemmebesøk, innhenter informasjon fra leger, andre aktuelle instanser, bruker, samt at de legger til grunn gjeldende rundskriv på området og «Veileder for saksbehandling IS-2442».

Veileder for saksbehandling gir uttrykk for sentrale myndigheters forståelse av god saksbehandling og gir en praktisk innføring i de regler som gjelder ved saksbehandling og tildeling av kommunale helse- og omsorgstjenester. I samtaler ble det sagt at veilederen var kjent og ble brukt av de ansatte i sin saksbehandling.

Gjennomgangen av brukermappene i Gerica viser at kommunen bruker Gerica som sitt saksbehandlingssystem. Vi ser at vedtak ligger i Gerica på den enkelte bruker og at det er utarbeidet mal for utgående kommunikasjon og vedtak. Disse er tatt i bruk. I samtaler ble det bekreftet av de ansatte at de brukte Gerica og at kommunikasjon med bruker ble registrert i Gerica.

5.4. Saksbehandling

Det følger av forvaltningsloven at kommunen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I innsendt dokumentasjon, Gerica og i samtaler kom det frem at kommunen innhenter relevant informasjon før de treffer vedtak. Mappегjennomgangen viser at kommunen spør brukerne av BPA/ søkerne til BPA om samtykke til å hente inn relevant informasjon fra leger og andre instanser. Vi ser at i de fleste tilfeller blir slikt samtykke gitt. I andre tilfeller innhenter bruker selv nødvendig informasjon.

Tjenestekontoret besøker bruker hjemme hos bruker før de treffer vedtak. Dersom bruker ikke ønsker å ha besøk hjemme ber de bruker om et møte på tjenestekontoret. Mappегjennomgangen viste at det forelå referat fra slike møter i Gerica på en god del brukere.

Når saken er så godt opplyst som mulig skal kommunen treffe et vedtak. Vedtaket skal begrunnes. Mappегjennomgangen viser at tjenestekontoret har mal for vedtak, herunder egen mal for oversendelse av vedtaket til klagesaksbehandling hos Fylkesmannen. Vi ser at vedtak om BPA er begrunnet og at blant annet klagefrist og klageinstans fremgår av vedtaket.

Når det gjelder saksbehandlingstid, ser vi av sakene i Gerica at det er kort saksbehandlingstid fra saken er ferdig utredet til det foreligger vedtak om BPA. Det ble sagt i samtaler at tjenestekontoret alltid prøver å få saker unna uten ugrunnet opphold og helst innen fire uker. Dersom kontoret ser at de vil bruke lengre tid vil de sende ut foreløpig brev. Det ble sagt at det som kan forsinke prosessen er samhandling med andre instanser. Vi ser imidlertid at i en sak har kommunen brukt lang tid på å effektivt vedtaket. Det vil si at det har gått uforholdsmessig lang fra det foreligger vedtak om at det er innvilget BPA til bruker faktisk får et fungerende tilbud om BPA. I dette tilfellet er kommunen arbeidsgiver.

I samtaler ble det bekreftet at de ansatte kjente til forvaltningsloven bestemmelser og at de brukte kommunens maler for vedtak. Videre ble det opplyst om at de hadde fått opplæring i saksbehandling. De ansatte fortalte også at de var kjent med vilkårene for tildeling av BPA og at de hadde arbeidet med dette fagområdet i flere år. Det ble sagt at de først ville vurdere om bruker hadde rett til helsetjenester og deretter

vurdere om de hadde rett til BPA. I tillegg ble det opplyst om at tjenestekontoret alltid også ville vurdere om de skulle innvilge BPA-ordningen til brukere selv om de ikke har rett, jf. helse- og omsorgsloven § 3-8.

I samtalen ble det sagt at vilkårene for innvilgelse ofte blir drøftet på kontoret på generelt grunnlag. Kontoret har praksis for at særlig krevende saker skal drøftes på generelt grunnlag opp mot etikk og lovverk. Det er et begrenset utvalg saksbehandlere som håndterer BPA- saker, og disse drøfter saker konkret.

Det fremkommer også i samtalen at når tjenestekontoret har vedtatt BPA er de ute av saken. Da er det Drift som tar over videre oppfølging. Tjenestekontoret kommer inn i saken igjen når den skal evalueres på slutten av året og det skal treffes nytt vedtak. I kommunen treffer de BPA-vedtak for ett år ad gangen. Det er viktig å merke seg at dersom det fremkommer endringer i funksjon eller livssituasjon, vil saker vurderes løpende.

Det ble sagt at det er 18 saker totalt i Sande og Holmestrand kommuner. Disse sakene kjenner de ansatte veldig godt og sakene drøftes ved behov. Vedtakene vi gikk igjennom i mappegjennomgangen, om tildeling og/eller avslag på BPA, viser at kommunen vurderer om vilkårene i loven er oppfylt eller ikke. Mappedgjennomgangen viser at to brukere har fått tildelt BPA uten å ha rett etter gjeldende regelverk, enten på grunn av alder eller antall timer. I disse sakene har tjenestekontoret gjort en vurdering av tildeling av BPA, i henhold til gjeldende regelverk.

Ifølge virksomhetsleder har kommunen utover den lovfestede brukermedvirkningen som følger av pasient- og brukerrettighetsloven, besluttet å innføre tillitsbasert saksbehandling som metode i saksbehandling. Kommunen startet med dette i 2019 og det skal videreføres i 2020. I tillitsbasert saksbehandling skal tjenestekontoret legge til rette for medansvar, samskaping og deltakelse, som igjen skal gi forutsetninger for mer treffsikre tjenester, og tiltak. Brukere og pårørende skal være deltakende i utformingen av eget helse- og omsorgstilbud, allerede før vedtak fattes, og ta del i utformingen av disse. Underveis i saksbehandlingen skal tjenestekontoret også samarbeide med den tverrfaglige tjenesteytingen.

Om saksbehandlingen fortalte brukerne at

- Det er dårlig brukermedvirkning i enkeltvedtakene
- De ikke alltid får vedtak tilsendt
- Det er slitsomt at det treffes nye vedtak hvert år. Det er ønskelig med lengre vedtak
- En bruker hevder at informasjon om vedkommende har kommet uvedkommende i hende uten samtykke fra bruker. Dette var det ikke mulig for revisjonen å se ved mappegjennomgangen.

Når det gjelder klagesaker til Fylkesmannen viser mappegjennomgangen at av 8 klagesaker som har vært sendt til Fylkesmannen har:

Perioden 2017-2019		
Medhold	Opphevet	Stadfestet
1	2- saker opphevet av Fylkesmannen og sendt tilbake til kommunen for ny behandling	5

Sande kommune forteller at de har utarbeidet etiske retningslinjer som er gjort kjent og tilgjengelig for alle ansatte. I de etiske retningslinjene fremkommer det at all informasjon de ansatte i kommunen gir i utøvelsen av sitt arbeid skal være korrekt og pålitelig og at det ikke med hensikt skal gis tvetydige formuleringer. Dette bekreftes i innsendt dokumentasjon.

5.5. Tilstrekkelig kompetanse hos de ansatte

For å kunne drive forsvarlig tildeling av tjenester etter helselovgivningen, som all annen lovgivning, er det avgjørende at de ansatte har nødvendig kunnskap og kompetanse. Da ikke bare i forhold til gjeldende regelverk, men også i kunnskap om kommunens eget styringssystem og utviklingen på fagfelt.

Medarbeidere i virksomheten skal ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å utføre jobben sin på en faglig forsvarlig og god måte. I kravet ligger det en forutsetning om at kompetansebehovet kartlegges, at det rekrutteres personell med nødvendig kompetanse og at alle medarbeidere får tilstrekkelig opplæring og etterutdanning. Det er øverste leders ansvar å sørge for at det er etablert et system for å sikre nødvendig kunnskap og kompetanse hos medarbeiderne.

Kjennskap til regelverket vil i noen grad inngå som et ledd i de ulike profesjonenes utdanning. Hvilke krav til kunnskap om regelverket de enkelte har behov for vil derfor variere. Den enkelte medarbeider har også en selvstendig plikt til å holde seg oppdatert innen sitt fagområde. Videre må de ha god tilgang til og kunnskap om nasjonale faglige retningslinjer, andre relevante retningslinjer og veiledere samt til virksomhetens styringssystem.

Kommunen forteller at tjenestekontoret har saksbehandlere som utreder BPA med 3-åring helse- og sosialfaglig høgskoleutdanning og ulike videreutdanninger, herunder helserett, samt bred erfaring fra generell og spesiell saksbehandling. Saksbehandlerne har i tillegg lang erfaring fra arbeid ute i ulike deler av helse- og velferdstjenestene. I tillegg har saksbehandlere innenfor fagområdet spesiell kunnskap om BPA med relevante kurs. Det søkes årlig om opplæringsmidler som Fylkesmannen tildeles i denne sammenheng.

Det vises også til kompetanseplanen for Sande kommune (2018-2022). Denne beskriver satsningen på utvikling av kompetanse for tjenestekontorets saksbehandlere innenfor «Helserett». 4 av 6 saksbehandlere i Sande kommune har som følge av satsningen tatt utdanning innen helserett med 30 studiepoeng. I kompetanseplanen står det også at alle medarbeiderne i løpet av maksimum to år skal få tilbud om kompetanseutviklingstiltak. For øvrig har kontoret forståelse for det som står nedfelt i «Veileder IS-2442». Dette bekreftes av de ansatte vi snakket med.

Virksomhetsleder forteller at kommunen holder interne kurs med interne eller eksterne fagpersoner innen ulike fagområder hver måned. I tillegg har kommunen personlig og profesjonell utvikling (PPU). PPU er en kombinasjon av undervisning og veiledning med fokus på personlig og profesjonell utvikling.

Virksomheten gjennomfører også medarbeidersamtaler, der kompetanse er ett av temaene. De ansatte får da si noe om hva de har av kompetanse og hva de ønsker/har behov for. Virksomhetsleder forteller at kommunen akkurat holder på med en kompetansekartlegging for å se hva kommunen har og ikke har av kompetanse og erfaring.

Faste møter der BPA er tema har kommunen ikke, ifølge virksomhetsleder. Virksomheten har imidlertid virksomhetsmøter der alle saker kan løftes på generelt grunnlag og på den måten sikrer virksomhetene kompetanse utveksling på tvers.

I samtaler ble ovenstående bekreftet. Det ble sagt at det var gode rammer for å oppdatere egen kunnskap.

Virksomhetsleder forteller når det gjelder kunnskap om vilkårene og kommunens arbeid med dette viser vedtakene at de kjenner til vilkårene. Dersom kommunen ikke vurderer det som forsvarlig at brukeren får BPA, til tross for at timeomfang er innfridd eller alder, skyldes dette som oftest saker der brukeren selv ikke kan være arbeidsleder eller at det er tvil om det foreligger andre personer som kan ivareta denne rollen. Det blir sagt at kommunen i slike tilfeller vil tilby andre helsetjenester, slik at brukeren får et forsvarlig helse- og omsorgstilbud. Mappegjennomgangen viser at det foreligger slik saker i kommunen. Kommunen har her dokumentert det arbeidet de gjør i sakene i Gerica.

Brukerne mener at

- De ansatte mangler kompetanse til å kunne forstå hva som ytes med BPA
- De ansatte ikke virker interessert i å høre på brukerne

5.6. Vurdering

5.6.1. Informasjon om BPA

Problemstilling 1

- Sikrer kommunen at alle med rett på brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får et slik tilbud, herunder:

- d. Saksbehandlingssystem
- e. Saksbehandlingstid
- f. Saksbehandlere har tilstrekkelig kompetanse
 - ii. Kjennskap til regelverket

Revisjonskriterier

- Kommunen skal informere om BPA ordningen

På kommunens hjemmeside finner vi informasjon om tjenestekontoret. Dersom du trykker deg videre finner du informasjon om BPA-ordningen. Det er lagt ut en tjenestebeskrivelse av BPA.

I samtaler kom det frem at tjenestebeskrivelsen er kjent blant de ansatte og tatt i bruk.

Sande kommune har også utarbeidet et informasjonsskriv til de som søker helse og omsorgstjenester. Informasjonsskrivet gir kort informasjon om innhenting av nødvendig informasjon, IPLOS, taushetsplikt, egenbetaling og saksbehandling.

Vår samlede vurdering er at tjenestekontoret i Sande kommune gir brukere i kommunen tilstrekkelig informasjon om BPA-ordningen.

5.6.2. Saksbehandling

Problemstilling 1

- Sikrer kommunen at alle med rett på brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får et slik tilbud, herunder:

- g. Saksbehandlingssystem
- h. Saksbehandlingstid
- i. Saksbehandlere har tilstrekkelig kompetanse
 - iii. Kjennskap til regelverket

Revisjonskriterier

- Kommunen skal sikre at det blir truffet vedtak om BPA i henhold til kravene i forvaltningsloven, hva gjelder saksutredning, saksbehandlingstid, vedtakets innhold og klagebestemmelser

Når det gjelder saksbehandlingen viser mappegjennomgangen at kommunen utreder sakene tilstrekkelig, treffer begrunnede vedtak innen ugrunnet opphold, samt at de utreder og sender klagesaker til Fylkesmannen.

Det fremkommer også i samtaler at når tjenestekontoret har vedtatt BPA er de ute av saken. Da er det Drift som tar over videre oppfølging. Tjenestekontoret kommer inn i saken igjen når den skal evalueres på slutten av året og det skal treffes nytt vedtak. I kommunen treffer de BPA-vedtak for ett år ad gangen.

Virksomhetsleder forteller at de ansatte drøfter saker på tvers på generelt grunnlag for å skape bevissthet rundt skjønnsutøvelsen, om de som ikke har rett skal få innvilget vedtak.

Vedtakene vi gikk igjennom i mappegjennomgangen, om tildeling og avslag på BPA, viser at kommunen vurderer om vilkårene i loven er oppfylt eller ikke. Mappegjennomgangen viser at to brukere har fått tildelt BPA uten å ha rett etter gjeldende regelverk. I disse sakene har tjenestekontoret gjort en selvstendig vurdering jmf helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8, av tildeling av BPA.

Utover den lovfestede brukermedvirkningen som følger av pasient- og brukerrettighetsloven, har kommunen besluttet å innføre tillitsbasert saksbehandling som metode i saksbehandling. De startet med dette i 2019 og det skal videreføres i 2020.

I tillitsbasert saksbehandling skal tjenestekontoret legge til rette for medansvar, samskaping og deltakelse, som igjen skal gi forutsetninger for mer treffsikre tjenester, og tiltak. Brukere og pårørende skal være deltakende i utformingen av eget helse- og omsorgstilbud, allerede før vedtak fattes, og ta del i utformingen av disse. Underveis i saksbehandlingen skal tjenestekontoret også samarbeide med den tverrfaglige tjenesteytingen.

Til tross for dette ser vi at brukerne ikke alltid er fornøyd med kommunens saksbehandling. Det blir blant annet sagt at informasjon sendes til pårørende uten samtykke, samt at ikke alle brukerne alltid får vedtakene tilsendt. I mappegjennomgangen ser vi likevel at kommunen faktisk i flere saker har tilbudt seg å komme hjem til brukere for å gå igjennom vedtaket sammen med brukere.

Når det gjelder brukers informasjon om at kommunen sender informasjon til pårørende uten samtykke fra bruker har revisjonen i mappegjennomgangen ikke funnet grunnlag for at dette har skjedd, men vi kan likevel ikke utelukke at det har skjedd.

Det er viktig å ta brukernes opplevelser på alvor. Vi mener derfor at kommunen fortsatt må ha fokus på å sikre at saksbehandlingsreglene blir oppfylt for alle brukere og at de tar brukernes opplevelser på alvor.

Vi finner ikke grunnlag for å gi anbefaling på området.

5.6.3. Tilstrekkelig kompetansen hos de ansatte

Problemstilling 1

- Sikrer kommunen at alle med rett på brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får et slik tilbud, herunder:

- j. Saksbehandlingssystem
- k. Saksbehandlingstid
- l. Saksbehandlere har tilstrekkelig kompetanse
- iv. Kjennskap til regelverket

Revisjonskriterier

- Kommunen skal sikre at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å treffe vedtak om BPA i samsvar med gjeldende regelverk

Kommunen forteller at tjenestekontoret har saksbehandlere som utreder BPA 3- åring helse- og sosialfaglig høyskoleutdanning og ulike videreutdanninger, herunder helserett, samt bred erfaring fra generell og spesiell saksbehandling. Saksbehandlerne har i tillegg lang erfaring fra arbeid ute i ulike deler av helse- og velferdstjenestene. I tillegg har saksbehandlere innenfor fagområdet spesiell kunnskap om BPA med relevante kurs. Det søkes årlig om opplæringsmidler som Fylkesmannen tildeles i denne sammenheng.

Virksomhetsleder forteller at kommunen holder interne kurs med interne eller eksterne fagpersoner innen ulike fagområder hver måned, samt at kommunen snakker om kompetanse i medarbeidersamtalene. Kommunen holder akkurat med på å gjennomføre en kompetansekartlegging for å se hva kommunen har og ikke har av kompetanse og erfaring.

Virksomhetsleder forteller når det gjelder kunnskap om vilkårene og kommunens arbeid med dette at viser vedtakene at de kjenner til vilkårene. Kommunen har her dokumentert det arbeidet de gjør i sakene i Gerica.

Når det gjelder kompetanse finner vi at kommunen har etablert et system for og i praksis ivaretar at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse. De har medarbeidersamtaler der kompetanse er tema, samt at de har kompetanseplan. Brukerne er imidlertid i tvil om kompetansen til de ansatte. Det skyldes nødvendigvis ikke at de ansatte i kommunen har utilstrekkelig kompetanse. Det finner revisjonen ikke grunnlag for å konkludere med.

For å sikre et godt samarbeid mellom brukerne og kommunen er det viktig å bygge relasjoner, trygghet og tillitt. For å oppnå tillit er det viktig at bruker har kjennskap til sin saksbehandler, herunder også saksbehandlers kompetanse. I revisjonen har det kommet frem at ikke alle brukerne/pårørende vet hvem i kommunen som arbeider med BPA, hvem som er deres saksbehandler og/eller at tjenestekontoret er vanskelig å få kontakt med. Når kontakten mellom bruker og kommunen blir distansert er det vanskelig for brukerne å føle trygghet og tillitt til saksbehandlerne i kommunen og deres kompetanse.

Vi mener derfor at det er viktig at kommunen etablerer en rutine og praksis som sikrer at brukerne føler tillit og trygghet til saksbehandlerne kompetanse. Her tenker vi at kommunen allerede har startet på dette arbeidet med å innføre tillitsbasert saksbehandling. I tillegg til at kommunen opplyser at det påligger alle saksbehandlere å arbeide profesjonelt med god samskaping med relevante samarbeidspartnere. Kommunen bør fortsette å ha fokus på innføring og implementeringen av tillitsbasert saksbehandling og samskaping.

6. Organisering og drift av BPA

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstillinger:

Problemstilling

2. Sikrer kommunen at de som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får det tjenestetilbudet de har fått innvilget?

Problemstilling

4. Hvilke system og rutiner har kommunen for å oppfylle at tjenestene som ytes til brukere med BPA er forsvarlige?

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha et forsvarlig system og rutiner for å sikre forsvarlige tjenester til brukere med BPA, herunder;
 - Rutiner og praksis for å oppfylle eget arbeidsgiveransvar, herunder også
 - i. At tjenestetilbud er i samsvar med vedtak
 - ii. Arbeidsledere
 - iii. Assistenter
 - Rutiner og praksis for bruk og oppfølging av private aktører/leverandører, herunder også
 - i. At tjenestetilbud er i samsvar med vedtak
 - ii. Arbeidsledere
 - iii. Assistenter
 - Avvikshåndteringssystem
 - Dokumentasjon

Revisjonskriteriene bygger på pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Utledningen av revisjonskriteriene framgår av kapittel 6.1 nedenfor. I kapittel 6.2 nedenfor omtaler vi relevante faktaopplysninger. I kapittel 6.3 framgår vår vurdering.

6.1. Revisjonskriterier

Det følger av helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 at kommunen skal tilby BPA. Videre er det et grunnleggende prinsipp innenfor helse- og omsorgstjenestene at de tjenester som tilbys og ytes skal være forsvarlige, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1. Dette gjelder også når tjenestene ytes innenfor en BPA-ordning.³

Der det ut fra en forsvarlighetsvurdering er behov for miljøfaglig eller annen fagkompetanse i den daglige tjenesteytingen, må kommunen stille krav om at det ansettes personer med nødvendig kompetanse. Dette vil for eksempel kunne gjelde for personer med kognitive funksjonsnedsettelse eller psykiske lidelser, og for personer som har et utviklingsbehov som skal ivaretas i den daglige tjenesteytingen. I slike tilfeller kan kravet til forsvarlighet i tjenestetilbudet blant annet føre til at assistentstillingene må utlyses med høyere lønn. Kommunen må i slike tilfeller bruke de ressurser som er nødvendig for å sikre at BPA ordningen blir forsvarlig

Kommunen kan ikke organisere seg bort fra sitt overordnede ansvar for at regelverket følges ved ytelse av kommunale helse- og omsorgstjenester. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten har som formål å bidra til faglige forsvarlige helse og omsorgstjenester, kvalitetsforbedring og pasient og brukersikkerhet. I forskriften er det blant annet bestemmelser med krav til styringssystem og dokumentasjon.

³ Alt nedfor er hentet fra Rundskriv I-9/2015 – Rettighetsfesting av BPA

Kommunen skal derfor ha systemer og rutiner som sikrer at tjenestene som ytes er forsvarlige, og at regelverket for øvrig overholdes, også der arbeidsgiveroppgaven er lagt til privat tjenesteleverandør. Helhetlige og koordinerte tjenester tilsier at kommunen må gi tjenesteleverandør den informasjon som er nødvendig og relevante for tjenesteytingen, herunder tjenestevedtaket, eventuell informasjon om andre tjenester brukeren mottar, tiltaksplan mv.

Hvis kommunen har grunn til å tro at ordningen driftes uforsvarlig eller på andre måter i strid med regelverket, må dette følges opp i nødvendig utstrekning, i første omgang i dialog med de involverte. Hvis det ikke vurderes som mulig å sikre forsvarlig tjenesteyting og forsvarlige arbeidsforhold innenfor en BPA-ordning, må kommunen sørge for at brukerens rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester oppfylles på annen måte enn ved tjenester organisert som BPA.

Dersom det i en sak ikke vurderes som mulig å sikre forsvarlig tjenesteyting og forsvarlige arbeidsforhold innenfor en BPA-ordning, vil tjenestetilbudet ikke kunne organiseres som BPA, selv om bruker fyller vilkårene etter rettighetsbestemmelsen. Kommunen må da i tett samarbeid med brukeren søke å finne alternative løsninger som kan ivareta brukers behov. Departementet vil imidlertid understreke at det påhviler kommunene et ansvar å sikre at brukerens rettigheter blir oppfylt, og at det er kommunen som har bevisbyrden ved påstand om at en BPA-organisering av tjenestene ikke er mulig innenfor kravet til forsvarlige tjenester. Dette vil være et rettsanvendelsesskjønn som fylkesmannen kan prøve fullt ut ved en eventuell klage.

Dersom kommunen ønsker å benytte private tilbydere av BPA, kan dette gjøres ved å benytte tjenestekonsesjonskontrakter, jf. forskrift om offentlig anskaffelser § 1-3 annet ledd. Bruk av tjenestekonsesjonsavtaler gir bruker mulighet til å velge mellom ulike leverandører av BPA. Norsk Standard har utarbeidet en standardavtale med vedlegg til bruk mellom kommuner og private og ideelle tjenesteleverandører (NS8435), som dekker de viktigste områdene i kontraktsforholdet og som kan benyttes til å regulere forholdet mellom partene.

6.2. Forsvarlig system for å sikre forsvarlig tjenester

6.2.1. Rutiner og praksis for å oppfylle eget arbeidsgiver ansvar

Kommunen har lagt ved «Veileder brukerstyrt personlig assistanse for arbeidsledere (brukere)». Veilederen er utarbeidet av Fylkesmannen i Vestfold og Utviklingssenteret for sykehjem og hjemmetjenester Vestfold v/ Sandefjord kommune i 2015 og omhandler blant annet kommunens ansvar som arbeidsgiver.

Veilederen inneholder informasjon om blant annet

- Arbeidsgiver
- Samarbeidsavtale mellom deg som arbeidsleder og kommunen
- Ansettelse av assistenter
- Internkontroll og HMS

I veilederen fremkommer det at kommunen skal sørge for at arbeidsleder får god nok opplæring til å kunne utføre rollen som arbeidsleder i forhold til ansettelse av assistenter, arbeidstid, turnus og arbeidsmiljøloven. Kommunen er også å regne som arbeidsgiver for assistenter som er tilknyttet BPA-ordningen, samt at de har ansvaret for opplæringen av dem og å betale lønn.

Arbeidslederrollen er også beskrevet. Arbeidsleder skal blant annet gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen, delta aktivt i ansettelsesprosessen av assistenter, utarbeide turnusplan og arbeidsbeskrivelse og planlegge ferieavvikling.

Veilederen har følgende vedlegg

- Skjema for arbeidsplan
- Timeliste
- Skjema for medarbeidersamtale
- Skjema for årshjul

- Sjekkliste ved årlig gjennomgang av HMS

Virksomhetsleder forteller også at kommunen legger til grunn «Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA» IS- 2313 i spørsmål gjeldende arbeidslederrollen og balansepunktet mellom arbeidsgiver og arbeidsleder.

Kommunen har også utarbeidet en avtale «Individuell avtale om brukerstyrt personlig assistanse mellom bruker/arbeidsleder og Sande kommune. Avtalene inneholder informasjon om

- Tjenestene-assistansens omfang
- Arbeidslederrollen, ansvar og forpliktelser
- Ved sykdom hos assistent
- Bruk av nærstående som assistent
- Arbeidsgiver rolle, ansvar og forpliktelser
- Rapportering

I ESA fant revisjonen noen arbeidsavtaler for assistenter og for støttekontakter til BPA-brukere. Vi ble også forelagt arbeidsavtaler og dokumentasjon på oppsigelse av assistent i en kommunal ordning.

I kommunens perm over arbeidet med BPA fins utarbeidet informasjon til assistenter og arbeidsledere, henholdsvis «Assistentperm» og «Arbeidslederperm». Disse er utarbeidet av Bærum kommune. Hvorvidt disse er tatt i bruk i kommunen kommer ikke frem i revisjonen.

I samtalen ble det sagt at kommunen fra november 2019 har en avdelingsleder som sitter i Holmestrand kommune som følger opp en BPA- ordningen og er ansvarlig for brukeren. Det er avdelingsleder som har arrangert opplæring for assistentene og det er hun som ordner med arbeidsavtalene, betaler lønninger og tilbyr medarbeidersamtaler i denne ordningen. På medarbeidersamtalene til assistentene kan arbeidsleder delta. Avdelingsleder deltar også på personalmøter, for å ivareta at de blir gjennomført.

I samtalen ble det sagt at det er arbeidsleder som har føringen i valg av assistenter, men at kommunen og arbeidsleder samarbeider om utformingen av utlysningsteksten. Dette for å sikre at den blir i samsvar med gjeldende regelverk. Det er kommunen som ansetter og eventuelt sier opp personer til ordningene, og arbeidsleder deltar i denne prosessen. Kommunen sikrer at alle assistenter leverer politiattest og at referanser er sjekket. Når arbeidsleder skal utarbeide arbeidsplan/turnus er de tillitsvalgte med i tillegg til kommunen. Slik vi forstår denne informasjonen er at dette er en beskrivelse av hvordan Holmestrand kommunen ivaretar sitt arbeidsgiveransvar, for sine brukere og for Sande kommunes brukere etter oktober/november 2019.

Det er en person som har fulgt opp også de ordningene i Sande kommune frem til september 2019. Det har kommunen lagt ved dokumentasjon på.

Innsendt dokumentasjon viser at Holmestrand kommune i dag administrere en BPA-brukere på vegne av Sande kommune. Det vil si at Holmestrand kommunen er arbeidsgiver i denne BPA-ordningene. Sande kommunen forteller at de i den ene saken har inngått arbeidslederavtale i et samarbeid med Holmestrand kommune og at møtet er referatført. Det kommer frem at assistentene er ansatt i Holmestrand kommune, at assistentene har forelagt gyldig politiattest og at arbeidsleder har godkjent sin rolle og ivaretar denne. Kommunen forteller også at det er gjennomført flere møter med arbeidsleder og bruker og at det er skrevet referat fra møtene. Det fremkommer også at arbeidslederne er tilbudt kurs, at assistentstillinger er utlyst og at arbeidsplaner skal utarbeides sammen med arbeidsleder.

Fra brukere har det kommet disse tilbakemeldinger om hvordan de opplever at kommunen ivaretar sitt arbeidsgiveransvar at

- Kommunen har informert dårlig hvem i kommunen som er kontaktperson. Dette sier de gjelder både for informasjon fra Holmestrand og Sande kommune
- Det har vært brannslukking angående lønn og iverksetting av arbeidsplan. Den brukeren det gjelder har henvendt seg flere ganger til kommunen for å få avklart spørsmål om lønn- og arbeidsforhold. Kommunen har ikke svart på henvendelsene
- Kommunen heller ikke svarer arbeidsledere og assistenter når de tar kontakt

Kommunen sendte den 28. november 2019 ut følgende mail til alle BPA-brukerne.

«Jeg vil orientere om at vi fra 01.01.20 vil ha to faste medarbeidere i «nye» Holmestrand kommune som dedikert vil arbeide med oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Denne mailen sendes ut til deg som har en BPA- ordning, slik at du er kjent med hvem du kan kontakte i forbindelse med eventuelle spørsmål, oppfølging og behov.

Disse to personene er:» (navn tatt ut av VKR)

Kommunen opplyser at arbeidsledere har det nærmeste personalansvaret. Det betyr daglig drift håndteres av den enkelte arbeidsleder. Kommunen har fulgt opp de kommunale ordningene gjennom arbeidslederkurs, gjennom månedlig anvisning av lønn for assistenter, samt løpende mailkorrespondanse. Kommunen har lagt ved dokumentasjon på dette

Når det gjelder kursing av assistenter og arbeidsledere ser vi i innsendt dokumentasjon at kommunen har brukt penger på kurs i BPA-ordningen. Kommunen har også lagt ved dokumentasjon på at assistenter og arbeidsledere har fått tilbud om og har deltatt på kurs og samlinger. Dette ble bekreftet i samtalene. Det ble sagt at når det gjelder de kommunale assistenter og arbeidsledere tilbyr kommunen kurs til dem. Kommunen får tildelt midler til dette fra Fylkesmannen. Assistentene og arbeidslederne får tilbud om kurs både ved oppstart og underveis i oppdraget. Kommune forteller at det i 2018 var en større opplæring på området. I tillegg til at kommunen tilbyr kurs, vil også arbeidsleder ha et ansvar for å lære opp nye assistenter.

6.2.2. Rutiner og praksis for oppfølging og bruk av private aktører/leverandører

Kommunen har utarbeidet et informasjonsskriv «Informasjon om brukervalg til brukere med vedtak om BPA». I skrivet kommer det frem hvilke tilbydere brukerne kan velge mellom og at de fritt kan velge privat eller kommunal arbeidsgiver.

Kommunen forteller at tjenestekonsesjonskontraktene med private leverandører ble underskrevet høsten 2015. Utlysning og anbud av nåværende tjenestekonsesjon er foretatt i Vestregionen, og Bærum kommune stod for anskaffelsen. I kommunens oppfølging av private leverandører benyttes skjema for kontraktsoppfølging mellom leverandør og Sande kommune. Det er regulert i tjenestekonsesjonskontrakter hovedpunkt 1. De aktuelle skjemaene for BPA-ordningen ligger som vedlegg til tjenestekonsesjonskontrakten.

Tjenestekonsesjonskontrakten inneholder blant annet informasjon om:

- Vedtak om BPA – at det er grunnlaget for bestilling av leverandør
- Forbud mot særskilte vilkår/ytelser
- Tjenester som faller inn under BPA-ordningen
- Krav til arbeidslederrollen, herunder at
 - o Leverandør skal gi nødvendig opplæring, veiledning og lederverktøy til arbeidsleder
- Ansettelse og rekruttering av assistenter, herunder
 - o Assistentenes arbeidsrettslige status
- Brukers valg av leverandør
- Brukers skifte av leverandør
- Informasjon til bruker, herunder
 - o Oppdragsgiver som skal gi slik informasjon
- Ansettelse av familie og andre nærstående som assistenter
- Partenes plikter, herunder
 - o Lønns- og arbeidsvilkår
 - o Oppdragsgivers plikter
- Oppdragsgivers og leverandørs oppfølging og kontroll av tjenesten, herunder
 - o Oppdragsgivers kvalitetskontroll
 - o Brukerundersøkelser
 - o Leverandør skal ha system for registrering av avvik og hendelser

- Oppdragsgivers rett til innsyn og kontroll
- Oppdragsgivers rett til revisjon
- Leverandørs egen kvalitetskontroll

VKR har fått forelagt flere inngåtte tjenestekonsesjonskontrakter og ser at det er samme mal som benyttes for alle og at de er signert av begge parter.

Virksomhetsleder bekrefter at for de private leverandørene fremkommer arbeidsgivers plikter av tjenestekonsesjonskontrakten. Hun forteller at når de private leverandørene har arbeidsgiveransvaret har de også automatisk ansvar for opplæring og oppfølging i forhold til det som naturlig hører inn under arbeidsgiverrollen.

I tjenestekonsesjonskontrakter vedlegg ligger blant annet skjema for at kvartalsrapportering, skjema for avstemming av leverte timer og skjema for kontraktsoppfølgingsmøte. Innsendt dokumentasjon viser at de ulike leverandørene sender disse inn til kommunen. I en kvartalsrapportering ser vi blant annet at det kommer frem at en bruker ønsket å bytte leverandør. Vi har også fått forelagt brukerundersøkelser/medarbeiderundersøkelser /kundeundersøkelse gjennomført av noen få av leverandører.

I skjema for kontraktsoppfølgingsmøte ser vi at kommunen og privat leverandør i møtet går igjennom samarbeidsforholdet, brukere/arbeidsledere, ansatte/assistenter, brukerundersøkelser, klager, avviksregistrering m.m. Det blir sagt i samtaler at det gjennomføres slike møte en gang i året.

Det foreligger også dokumentasjon på oppsigelse av en tjenestekonsesjonskontrakt. Grunnen til oppsigelsen er brudd på lønns- og arbeidsvilkår og brudd på leverandørens plikter. Denne saken er også dokumentert i brukers mappe i Gerica og kommunen redegjorde for saken utfyllende i samtaler.

Kommunen har utarbeidet kontrakt for «Bestilling av enkeltoppdrag BPA». Virksomhetsleder forteller også at kommunen legger til grunn «Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA» IS- 2313 i spørsmål gjeldende arbeidslederrollen og balansepunktet mellom arbeidsgiver og arbeidsleder.

I samtalene ble det sagt at kommunen har kontrollskjema som de private leverandører skal fylle ut. Slik kan kommunen kontrollere hvordan private leverandører ivaretar brukere. I tillegg har kommunen hatt jevnlig kontakt med de private leverandørene om hvordan de arbeider. Men kommunen er usikker på om kommunen har hatt samarbeidsmøter med brukere som har privat leverandør. Vedkommende som var ansvarlig for denne oppfølgingen er, som sagt over, sluttet i kommunen. Men det blir sagt at i tillegg til kontrollskjema skal leverandøren rapportere hvert kvartal på blant annet avvik, klager, bruke av tvang, brukerundersøkelse, assistenter under 18 år, familie/nærstående assistenter og kontinuitet. Dette bekreftes i innsendt dokumentasjon. I tillegg opplyser kommunen at tjenestekontoret har årlige møter med brukeren om ordningen, ved fornyelse av vedtak. Det blir også sagt at enkelte brukere følger tjenestekontoret opp flere ganger årlig.

Gjennomgang av innsendt dokumentasjon viser også at kommunen gjennom sitt samarbeid i Vestregionen har gjennomført revisjon med de private leverandørene. Vi ser at tema for revisjonen i 2017 var oppfølging av arbeidsledere og assistenter, samt kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for assistenten. Det er utarbeidet revisjonsrapporter som viser at det ble funnet en del avvik knyttet til blant annet ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret, avvikshåndtering, nærstående som tilkallingsvikarer og brudd på overtidsbestemmelser hos tre av de private leverandørene. Det foreligger også dokumentasjon på kommunens oppfølging av revisjonen, blant annet tilbakemelding fra private leverandør om at de vil rette påpekte forhold.

Virksomhetsleder forteller at den revisjonen som Vestregionen gjennomførte i 2017, belyste oppfølging og opplæring av arbeidsledere og assistenter. I tillegg har kommunen deltatt jevnlig på nettverkssamlinger i Vestregionen om BPA-ordningen. Noen av temaene på samlingene har vært tjenestekonsesjonsavtalen, avvikling av Vestregionen, Ulobas fortolkning av regelverket ved utenlandsreiser, tilsyn/revisjon/kontroll og møter med leverandørene.

I kommunens saksbehandlingssystem ESA fins jevnlig korrespondanse mellom kommunens saksbehandler og leverandørene. Ting som er drøftet er blant annet feriereiser, timelister og kurs.

Virksomhetsleder forteller at oppfølgingen av BPA-ordningen etter at vedtaket er truffet ikke har ligget hos tjenestekontoret, men hos Drift. Der har de hatt en ansatt som har fulgt dette opp i nært samarbeid med daværende kommunalsjef på området. Begge disse avsluttet sine arbeidsforhold høsten 2019.

Virksomhetsleder kan derfor ikke redegjøre for oppfølgingen som har blitt gjort, ut over den dokumentasjonen som er forelagt revisjonen. Kommunen forteller imidlertid at det er kommunen som er ansvarlig uansett hvem som utfører et oppdrag, og dokumentasjonen fra Sande kommune viser hvordan oppfølging også av private leverandører er utført.

Brukerne uttalte følgende om oppfølgingen av BPA-ordningen etter at vedtak forelå at:

- De har mistillit til kommunen
- De ikke kjenner til hvem som er ansvarlig for å følge opp brukere med private leverandører. Det har vært mye utskiftninger i kommunen de siste årene
- Det er slitsomt med evaluering hvert år. Det er veldig få av brukerne som endrer behov i løpet av et år

Når det gjelder opplæring av arbeidsledere og assistenter blir det sagt i samtalene at private leverandører selv er ansvarlig for opplæringen av assistentene og arbeidsleder. Det blir også sagt at når en person tar på seg å være arbeidsleder, plikter vedkommende å ta imot opplæring i arbeidslederrollen, dette gjelder både for private så vel som kommunale ordninger. I kvartalsrapporteringen ser vi at de ulike private leverandørene opplyser at de tilbyr kurs og opplæring av assistenter og arbeidsledere. Assistentene har blant annet fått kurs i «Brukers behov» og «arbeidsrettslige forhold». Det bekreftes i spørreundersøkelse til arbeidsledere, gjennomført av privat leverandør, at de har gitt opplæring til arbeidsledere. Det samme bekreftes i kartleggingsmøte mellom private leverandører og kommunen.

I ESA så vi også at de private leverandørene sender inn års-rapporter, rapporter for gjennomført opplæring for arbeidsledere og assistenter, samt oversikt over antall forbrukte timer og lønnsutgifter de har kontrakt på.

Brukere forteller ellers om BPA-ordningen fra private leverandører at

- Har hatt privat leverandør i 20 år. Det har vært lykkelige år
- Barn har hatt privat BPA-ordning i mange år. De beste årene i barnets liv

6.2.3. Avvikshåndteringssystem

Kommunen har internkontrollsystemet EQS. I EQS finnes det blant annet rutine for avviksbehandling. I rutinen fremkommer det at alle arbeidsgivere er ansvarlig for å melde avvik og foreslå løsning. Det er eget skjema i EQS for å melde avvik. Når en ansatt har meldt avvik skal meldingsansvarlig gå igjennom avviksmeldingen og fylle ut behandlingsskjema i løpet av 14 dager. Deretter må det iverksettes tiltak og først da kan meldingsansvarlig lukke avviket. Det er virksomhetsleder, eventuelt avdelingsleder, som er ansvarlig for å behandle avvik og iverksette eventuelle tiltak. I tillegg finnes det en tjenestebeskrivelse av BPA-ordningen i EQS.

Private leverandører rapporterer avvik hvert kvartal. Kommunen forteller at det er Drift som har hatt ansvaret for å håndtere disse avvikene. Virksomhetsleder kan ikke si hvordan kommunen har håndtert disse avvikene, da ansvarlig for dette har sluttet i kommunen.

Rådmannen forteller at ved anskaffelsen i 2011, som ble utført i regi av kommunehelsearbeidet i Vestregionen med Bærum kommune som sekretariat, ble det gjort en grundig jobb med blant annet omfattende juridiske vurderinger. Slik fakta er fremstilt forstås revisjonen det slik at her ble det sett på innmeldte avvik i kontraktsmøter og kvartalsrapportering før valg av nye private leverandører. Kommunen forteller at det foreligger dokumentasjon på dette.

6.2.4. Dokumentasjon

Gerica

Kommunen bruker Gerica som saksbehandlingssystem på tjenestekontoret. I Gerica ligger brukers vedtak, klagesaker, all korrespondanse, notat fra telefonsamtaler og referat fra hjemmebesøk. Epost og SMS utveksling fins også. I de fleste brukermappene er det dokumentert jevnlig kontakt med brukere, mens det i andre brukermapper fins mindre dokumentasjon på kontakt mellom kommunen og brukere. I ett av tilfellene med lite dokumentert kontakt mellom kommunen og brukere ble BPA-ordningen avvirket.

Brukerne uttaler om dokumentasjon at

- De er redd for å uttale seg til kommunen da, de ikke vet hvordan kommunen vil bruke informasjonen
- Kommunen skriver ting som ikke er sant inn i brukermappene

I Gerica foreligger det lite informasjon om hvordan Drift har fulgt opp brukerne etter at det foreligger vedtak om innvilgelse eller avslag på BPA-ordningen. Kommunen opplyser at slik informasjon ikke skal dokumenteres i pasientjournal. I enkeltsaker som er komplekse/vanskelige foreligger det litt dokumentasjon på kontakt mellom Drift og brukere etter at vedtak om BPA er truffet, i brukermappene. Der det ikke foreligger dokumentasjon på oppfølging av Drift i Gerica, er dokumentasjonen spredd eller manglende.

ESA m.m

Vi har fått forelagt noen permer, fått noe dokumentasjon utdelt i forbindelse med samtaler og funnet noe i ESA. Denne dokumentasjonen ligger til grunn for hvordan vi opplever at Drift har dokumentert det arbeidet og den kontakten de har hatt med brukerne etter at vedtak om BPA foreligger. Det foreligger godt med dokumentasjon på oppfølging og bruk av private leverandører, mens det er lite dokumentasjon på oppfølging av om brukerne mottar forsvarlige tjenester etter at vedtak om BPA foreligger. Det vi finner av dokumentasjon på oppfølging av brukere etter at vedtak foreligger er knyttet til noen få konkrete enkeltsaker. Dette gjaldt saker som krevde ekstra oppfølging av kommunen. Den ekstra oppfølgingen var tilstrekkelig dokumentert. For de andre BPA-brukerne finner vi lite dokumentasjon på hvordan Drift har fulgt dem opp.

I samtaler ble det sagt at utenom de som har arbeidet på Drift, med oppfølging av BPA-ordningen, er det få i kommunen som kjenner til det arbeidet som ble gjort, hva gjelder å følge opp om brukere mottar forsvarlige tjenester etter at vedtak om BPA er truffet.

6.3. Vurdering

6.3.1. Kommunen som arbeidsgiver

Problemstilling

2. *Sikrer kommunen at de som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får det tjenestetilbudet de har fått innvilget?*

Problemstilling

4. *Hvilke system og rutiner har kommunen for å oppfylle at tjenestene som ytes til brukere med BPA er forsvarlige?*

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha et forsvarlig system og rutiner for å sikre forsvarlige tjenester til brukere med BPA, herunder;
 - Rutiner og praksis for å oppfylle eget arbeidsgiveransvar, herunder også
 - i. At tjenestetilbud er i samsvar med vedtak
 - ii. Arbeidsledere
 - iii. Assistenten

Det er avgjørende for et godt styringssystem at det ikke er tvil om hvor ansvar, oppgaver og myndighet er plassert i en virksomhet. Ansvars- og oppgavefordeling må forankres tydelig i organisasjonen. Alle må være kjent med hvilke oppgaver de selv har, i tillegg skal de ha tilstrekkelig kunnskap om andres relevante ansvar og oppgaver og hvem som har myndighet til å ta beslutninger.

Vår vurdering er at kommunen har kunnskap om hva som ligger til arbeidsgiveransvaret i en BPA-ordning. Forelagt informasjon, herunder samtaler, viser at de er kjent med sitt ansvar og at de utarbeider avtaler med arbeidsledere og assistenter når de er arbeidsgiver. Kommunen har lagt ved dokumentasjon, i form at maler for arbeidsavtale mellom kommunen og bruker/arbeidsleder, veiledere, samt at gjennomgangen av ESA viste at det forelå signerte avtaler mellom assistenter og kommunen. I samtaler redegjør også kommunen for hvordan de følger opp BPA-ordningen, der de er arbeidsgiver, samt at de har forelagt dokumentasjon for slik oppfølging.

Der det ut fra en forsvarlighetsvurdering er behov for miljøfaglig eller annen fagkompetanse i den daglige tjenesteytingen, må kommunen stille krav om at det ansettes personer med nødvendig kompetanse. I tillegg skal kommunen sikre at assistenter og arbeidsledere får tilstrekkelig opplæring og veiledning. Kommunen forteller at de tilbyr arbeidsledere og assistenter kurs. Kommunen har lagt ved dokumentasjon på tildelte midler til dette fra Fylkesmannen. Forelagt dokumentasjon viser også at de to kommunale ordningene har godkjent arbeiderkurs til respektive arbeidsledere, samt BPA- seminar for arbeidsledere og assistenter, brukere, pårørende og ressurspersoner med deltakerliste i 2016.

Fra brukere har det kommet følgende tilbakemeldinger

- Dårlig informasjon fra kommunen om hvem som er kontaktperson. De påpeker at det mangler informasjon fra både Holmestrand og Sande kommune. Dette gjelder også høsten 2019
- Det har vært brannslukking angående lønn og iverksetting av arbeidsplan for noen få brukere. Brukerne forteller at de har henvendt seg flere ganger til kommunen for å få svar på spørsmål om lønn- og arbeidsforhold uten at de har fått svar fra kommunen. Dette gjelder også høsten 2019.
- Kommunen svarer ikke alle arbeidsledere og alle assistenter når de tar kontakt. Dette gjelder høsten 2019.

Vår samlede vurdering er at kommunen har kunnskap om hva som ligger i arbeidsgiveransvaret i en BPA-ordning, men samtidig forteller noen få brukere at høsten 2019, senest i november, at de opplever manglende betaling av lønn til assistenter, samt manglende kursing av arbeidsledere og assistenter. Det kan dermed virke som om kommunens praksis ikke alltid er i samsvar med gjeldende krav i alle saker der de har arbeidsgiveransvar.

Vi konstaterer at kommunen fra høsten 2019 har arbeidet med styring og sikring av arbeidsgiveransvaret. Dette er bra, men grunnet uttalelsen fra noen få brukere er vi likevel usikre på om kommunens praksis på revisjonstidspunktet er i samsvar med gjeldende regelverk i alle saker. Vi mener derfor at det er viktig at kommunen har fokus på å sikre ivaretagelse av sitt arbeidsgiveransvar i alle saker.

6.3.2. Oppfølging og bruk av private aktører/leverandører

Problemstilling

2. Sikrer kommunen at de som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får det tjenestetilbudet de har fått innvilget?

Problemstilling

4. Hvilke system og rutiner har kommunen for å oppfylle at tjenestene som ytes til brukere med BPA er forsvarlige?

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha et forsvarlig system og rutiner for å sikre forsvarlige tjenester til brukere med BPA, herunder;

- Rutiner og praksis for bruk og oppfølging av private aktører/leverandører, herunder også
 - i. At tjenestetilbud er i samsvar med vedtak
 - ii. Arbeidsledere
 - iii. Assistenten

Kommunen skal ha systemer og rutiner som sikrer at tjenestene som ytes er forsvarlige, og at regelverket for øvrig overholdes, også der arbeidsgiveroppgaven er lagt til privat tjenesteleverandør. Helhetlige og koordinerte tjenester tilsier at kommunen må gi tjenesteleverandør den informasjon som er nødvendig og relevante for tjenesteytingen, herunder tjenestevedtaket, eventuell informasjon om andre tjenester brukeren mottar, tiltaksplan mv.

Hvis kommunen har grunn til å tro at ordningen driftes uforsvarlig eller på andre måter i strid med regelverket, må dette følges opp i nødvendig utstrekning, i første omgang i dialog med de involverte. Hvis det ikke vurderes som mulig å sikre forsvarlig tjenesteyting og forsvarlige arbeidsforhold innenfor en BPA-ordning, må kommunen sørge for at brukerens rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester oppfylles på annen måte enn ved tjenester organisert som BPA.

Kommunen har gode systemer og rutiner for å følge opp private leverandører. Det foreligger god dokumentasjon på oppfølging og bruk av private leverandører. Vi ser at det er gjennomført revisjon/kontroll, at leverandørene sender inn rapporter hvert kvartal og at det gjennomføres kartleggingsmøtemøte med hver enkelt leverandør en gang i året. Slik informasjonen er presentert for oss virker det som at det skyldes et tett samarbeid i Vestregionen.

Vårt inntrykk er også at kommunen sikrer at de private leverandører tilbyr kurs og opplæring til arbeidsledere og assistenter, samt at de henter inn informasjon om avvik, hendelser og makt og tvang.

Vår samlede vurdering er at kommunens styringssystem, rutiner og praksis for oppfølging og bruk av private leverandører er tilstrekkelig til å oppfylle kravene i gjeldende regelverk. Vi finner ikke grunnlag for å gi anbefalinger på dette området.

6.3.3. Avvikshåndteringssystem

Problemstilling

- *Sikrer kommunen at de som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får det tjenestetilbudet de har fått innvilget?*

Problemstilling

- *Hvilke system og rutiner har kommunen for å oppfylle at tjenestene som ytes til brukere med BPA er forsvarlige?*

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha et forsvarlig system og rutiner for å sikre forsvarlige tjenester til brukere med BPA, herunder;
 - Avvikshåndteringssystem

Øverste leder skal sikre at virksomheten utvikler og iverksetter nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av helse- og omsorgslovgivningen. Gode planer og systematisk og kontinuerlig forbedringsarbeid er nøkkelen til å lukke avvik, forebygge uønskede hendelser, utvikle tjenestene og bedre pasient- og brukersikkerheten.

Kommunen har internkontrollsystemet EQS. I EQS finnes det blant annet rutine for avviksbehandling. Rutinen er oppbygd slik at leder vil få varsle om meldte avvik og at avvik ikke kan avsluttes før det er iverksatt et tiltak som er egnet til å rette forholdet. Dette avvikssystemet gjelder for avvik som meldes innad i kommunen.

For avvik som er meldt av private leverandører foreligger ikke tilsvarende internkontrollsystem. Der forteller administrasjonene at meldte avvik fra private leverandører er med i vurderingsgrunnlaget inngåelse av nye tjenestekonsesjonsavtaler. Det foreligger ikke informasjon om hvordan avvikene blir behandlet i tiden mellom inngåelsen av nye tjenestekonsesjonsavtaler.

Kommunen opplyser at de følger opp private leverandører gjennom kvartalsoppfølging, og at avvik skal håndteres i den private ordningen, der kommunen kjøper tjenester. Det er ikke slik at private aktører benytter kommunens avvikssystem. Kommunen skal imidlertid påse at eventuelle avvik rettes opp i gjeldende private tiltak. Når kommunen oppdager uregelmessigheter i innmeldte skjema kvartalsvis eller løpende, skal kommunen videre påse at disse uregelmessighetene rettes opp. Kommunen opplyser at avvik i kvartalsrapporteringen medfører forsvarlig respons fra kommunen. Dokumentgjennomgangen viser at kommunen etter alvorlige hendelser har sagt opp avtalen med privat leverandør.

Vi mener at kommunen har rutiner og praksis for å følge opp avvik og uønskede hendelser som meldes av de private leverandørene.

6.3.4. Dokumentasjon

Problemstilling

2. Sikrer kommunen at de som har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse (BPA) får det tjenestetilbudet de har fått innvilget?

Problemstilling

4. Hvilke system og rutiner har kommunen for å oppfylle at tjenestene som ytes til brukere med BPA er forsvarlige?

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha et forsvarlig system og rutiner for å sikre forsvarlige tjenester til brukere med BPA, herunder;
 - Dokumentasjon

Det er et grunnleggende prinsipp innenfor helse- og omsorgstjenestene at de tjenester som tilbys og ytes skal være forsvarlige, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1. Dette gjelder også når tjenestene ytes innenfor en BPA-ordning.⁴

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten har som formål å bidra til faglige forsvarlige helse og omsorgstjenester, kvalitetsforbedring og pasient og brukersikkerhet. I forskriften er det blant annet bestemmelser med krav til styringssystem og dokumentasjon.

Kommunen må derfor ha systemer og rutiner som sikrer at tjenestene som ytes er forsvarlige, og at regelverket for øvrig overholdes, også der arbeidsgiveroppgaven er lagt til privat tjenesteleverandør.

Kravet både til omfang og innhold i selve styringssystemet, og kravet til dokumentasjon, er forholdsmessig. Styringssystemet skal være et effektivt verktøy som skal passe best mulig til den enkelte virksomhet. Dokumentasjonen skal bidra til å sikre at praksis er i tråd med føringer og beslutninger og at lovpålagte krav overholdes. Dette kravet til styringssystem og dokumentasjon kommer i tillegg til helsepersonellens plikt til å dokumentere relevante og nødvendige opplysninger om brukere og helsehjelpen de mottar i brukers journal.

⁴ Alt nedenfor er hentet fra Rundskriv I-9/2015 – Rettighetsfesting av BPA

Det er et krav at dokumentasjonen til enhver tid skal være oppdatert og tilgjengelig. Det vil blant annet si at dokumentasjonen må være lett tilgjengelig for de ansatte.

Vi vil her fremheve at dokumentasjonskravet i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten er et eget krav til dokumentasjon. Når vi i denne revisjonen snakker om dokumentasjon, mener vi dokumentasjon etter forskriften ikke kravet til journalføring.

Tjenestekontoret dokumenterer sitt arbeid frem mot vedtak i Gerica. Mappегjennomgangen gav inntrykk av at kommunen har gode rutiner for å dokumentere saksbehandlingen i Gerica.

Kommunen opplyser ellers at

«Det må imidlertid understrekes at selv om BPA ligger under helse- og omsorgsloven som egen tjeneste, er BPA ikke en helsetjeneste og dermed heller ikke dokumentasjonspliktig på lik linje med helsetjenester. Det vil si at det blant annet ikke i utgangspunktet foreligger krav til dokumentasjon gjennom journal ved daglig drift av BPA- ordningen. Assistentene og arbeidsledere har dermed ikke dokumentasjonsplikt i en ren BPA- ordning. Det vises til forskrift om helsepersonellovens anvendelse for personell som yter tjenester etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 2: Dokumentasjonsplikt for personer som yter tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven som ikke er å anse som helsehjelp. Dersom det foreligger helsetjenester parallelt skal det dokumenteres på helsetjenestene som utføres. Utover dette har kommunen plikt til oppfølging av eksempelvis private leverandører gjennom kvartalsrapportering og årlig/løpende med bruker av ordningen. Kvartalsrapporteringen har i Sande kommune vært dokumentert i ESA, kontakt med brukere har fortrinnsvis vært dokumentert i kommunens EPJ- system (Gerica).»

Som vi sier innledningsvis er det et krav til at kommunen skal dokumentere at de følger opp at brukerne av BPA-ordningen mottar forsvarlige tjenester, også når tjenesten ytes av private leverandører. Dette kravet følger av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten. Ansvar for at det foreligger rutiner og praksis for å dokumentere forsvarlige tjenester er lagt til kommunen, ikke den enkelte ansatte. Som sagt tidligere må dette kravet til dokumentasjon ikke sammenblandes med kravet om journalføring av tjenesteytingen dag til dag. Det vi sikter til, er hvilke tiltak kommunen har for at kommunen kan være trygg på at tjenestene ytes forsvarlig, og hvordan dette dokumenteres.

Kommunens rutiner og praksis for dokumentering av oppfølging av om brukere får forsvarlige tjenester etter at det foreligger vedtak om BPA er i stort sett i samsvar med gjeldende regelverk. Vi ser likevel i enkelt tilfeller at kommunens dokumentasjon ikke er i samsvar med gjeldende krav i regelverket. Vi har lagt vekt på at vår gjennomgang viser at det foreligger lite dokumentasjon på hvordan kommunen har fulgt opp alle brukere etter at vedtak om BPA foreligger. Det ble også sagt i samtaler at utenom de som har arbeidet på Drift med oppfølging av BPA-ordningen, er det få i kommunen som kjenner til det arbeidet som ble gjort hva gjelder å følge opp brukere etter at vedtak om BPA foreligger. Vi ser imidlertid at tjenestekontoret har kontakt med alle brukerne en gang i året i forbindelse med fornyelse av vedtak.

Vår samlede vurdering er derfor at kommunen ikke sikrer at dokumentasjonen til enhver tid er oppdatert og tilgjengelig for alle brukere, i henhold til kravet til dokumentasjon i forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten. Kommunen må derfor sikre at de dokumenterer tilstrekkelig at BPA-tjenestene til alle brukerne er forsvarlig.

7. Brukermedvirkning

Dette kapitlet fokuserer på følgende problemstilling:

Problemstilling:

- *Sikrer kommunen brukermedvirkning i alle faser av arbeidet med BPA?*

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre brukermedvirkning i saksbehandlingsfasen
- Kommunen skal sikre brukermedvirkning under organiseringen og driften av BPA ordningen, herunder;
 - i. Ved valg av arbeidsleder
 - ii. Ved valg av assistent
 - iii. Ved avvikling av ordningen

Revisjonskriteriene bygger på pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Utledningen av revisjonskriteriene framgår av kapittel 7.1 nedenfor. I kapitlene 7.2 og 7.3 omtaler vi relevante faktaopplysninger. I kapittel 7.4 framgår vår vurdering.

7.1. Revisjonskriterier

Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 første ledd slår fast at det ved utforming av tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6 og § 3-8 om BPA, skal legges stor vekt på hva pasient og bruker mener. Det vises i denne sammenheng videre til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 som slår fast at kommunen skal sørge for at representanter for pasienter og brukere blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Kommunen må vurdere konkret og i samråd med brukeren hvilken løsning som er mest hensiktsmessig. Dette gjelder i alle fasene av BPA, vedtaksfasen, organisering av tjenesten, avvikling av ordningen, samt ved hendelser/problemstillinger underveis i ordningen. Brukermedvirkning innebærer imidlertid ikke at brukerne skal få bestemme egne tjenester.

7.2. Brukermedvirkning i saksbehandlingsfasen

Det følger av forvaltningsloven § 18 at kommunen skal opplyse saken så godt som mulig. I dette ligger det at de er nødt til å innhente nødvendig informasjon fra bruker. Videre følger det av helselovgivingen at bruker skal være med i utformingen av tjenestetilbudet sitt. I dette ligger det at bruker må bli hørt og involvert også i utredningsfasen før det foreligger vedtak om BPA.

Mappgjennomgangen viser at tjenestekontoret drar hjem til brukere før de treffer vedtak om BPA. Noen bruker ønsker imidlertid ikke å ha besøk hjemme, da tilbyr kommunen dem møte på tjenestekontoret. Mappgjennomgangen viser at i enkelte saker var det mye dialog mellom tjenestekontoret og bruker før det ble truffet vedtak, mens det i andre saker var lite kontakt mellom brukere og tjenestekontoret, utenom ved fornyelsen av vedtaket en gang i året. I noen saker så vi at kommunen tilbød seg å komme hjem til brukere for å hjelpe dem med å gå igjennom BPA-vedtaket. Kommunen har også dokumentert at de har kontakt med pårørende, samt at de innhenter samtykke fra bruker til å innhente tilstrekkelig informasjon fra andre instanser.

Brukerne forteller om brukermedvirkning at

- Det er dårlig brukermedvirkning i vedtaksfasen
- Det er slitsomt med nye vedtak hvert år – mange har allerede en diagnose og ting endrer seg lite/sakte

- Kommunen ikke hører på brukere når de skal utforme vedtaket – kommunen spør ikke hvilke tiltak som fungerer best for brukerne
- De er redd for å sin noe til kommunen da de ikke vet hvordan informasjon vil bli brukt mot dem av kommunen
- Pårørende reagerer på at kommunen treffer vedtak som tar vekk tiltak som fungerer
- Kommunen skriver ting i referatet fra møter med bruker som ikke er riktig
- De ikke vet hvem som er kontaktpersonen i kommunen når det gjelder BPA

I kommunens etiske retningslinjer står det at Sande kommune legger stor vekt på redelighet, åpenhet og ærlighet i all sin virksomhet. De ansatte skal være bevist at de danner grunnlaget for innbyggernes tillitt og holdning til kommunen.

7.3. Brukermedvirkning i organisering og drift av BPA-ordningen

Kommunen skal sørge for at representanter for brukere og brukere blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste. Det gjelder ved valg av arbeidsleder, assistenter, utarbeidelse av timeplan, avvikling av ferier m.m. Det gjelder både i de tilfellene der kommunen er arbeidsgiver og der private leverandører er arbeidsgiver. Kommunen kan ikke organisere seg bort fra sitt overordnede ansvar for at regelverket følges ved ytelse av kommunale helse- og omsorgstjenester. Kommunen må derfor ha systemer, rutiner og en praksis som sikrer at tjenestene som ytes er forsvarlige, og at regelverket for øvrig overholdes, også der arbeidsgiveroppgaven er lagt til privat tjenesteleverandør.

Når det gjelder brukermedvirkning under organiseringen og driften av BPA-ordningen viser innsendt dokumentasjon at kommunen har system og rutiner for å følge opp at private leverandører ivaretar dette. Vi viser her til pkt. 6.2.2.

Når det gjelder kommunens egen oppfølging av om brukere har forsvarlige tjenester etter at det er truffet vedtak om BPA, foreligger det lite dokumentasjon på. Dette er uavhengig av om kommunen er arbeidsgiver eller om private leverandører er arbeidsgiver. Det ble sagt i samtaler at utenom de som har arbeidet på Drift med oppfølging av BPA-ordningen, er det få i kommunen som kjenner til det arbeidet som ble gjort hva gjelder å følge opp om brukere har forsvarlige tjenester etter at vedtak om BPA forelå.

Brukerne forteller om brukermedvirkning ved organisering og drift av tjenesten at

- Kommunen ikke ivaretar brukermedvirkning
- De ikke kjenner til hvem i kommunen de skal kontakte
- De ikke har tillitt til kommunen når det gjelder oppfølgingen av BPA- ordningen

7.4. Vurdering

7.4.1. Brukermedvirkning i alle faser av arbeidet med BPA

Problemstilling:

3. Sikrer kommunen brukermedvirkning i alle faser av arbeidet med BPA?

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre brukermedvirkning i saksbehandlingsfasen
- Kommunen skal sikre brukermedvirkning under organiseringen og driften av BPA ordningen, herunder;
 - iv. Ved valg av arbeidsleder
 - v. Ved valg av assistent
 - vi. Ved avvikling av ordningen

Saksbehandlingsfasen

Som for andre kommunale tjenestetilbud må BPA- tjenesten utformes i samråd med bruker der det tas hensyn til brukers ønsker, forutsetninger og behov. Dersom brukeren kan påvirke omgivelsene gjennom egne valg og ressurser, vil det kunne påvirke selvbildet på en positiv måte og dermed styrke brukerens motivasjon. Dette vil kunne bidra positivt til brukerens bedringsprosess, og således ha en terapeutisk effekt. I motsatt fall kan den hjelpeløsheten mange brukere opplever bli forsterket.

Vårt inntrykk er at kommunen har fokus på og er kjent med at brukermedvirkning skal ivaretas i saksbehandlingsfasen. Dette bekreftes i Fylkesmannens vedtak i forelagte klagesaker.

I vedtaksfasen viser mappegjennomgangen at det er kontakt via telefon, epost, brev, møter, vedtak og klagesaker. Vi ser at tjenestekontoret i løpet av et kalenderår har kontakt med alle brukerne som har vedtak om BPA og alle de brukerne som har fått avvirket BPA- ordningen. Hyppigheten på kontakten varierer fra sak til sak.

I vedtaksfasen finner vi at kommunens praksis for brukermedvirkning er i samsvar med gjeldende regelverk. Til tross for dette ser vi at brukernes opplevelse av kontakten med tjenestekontoret i vedtaksfasen ikke samsvarer med våre funn. Brukernes opplevelse er også ganske lik blant alle brukerne vi snakket med. De forteller blant annet at de opplever at det er dårlig brukermedvirkning i vedtaksfasen, at kommunen skriver ting som ikke er sant i brukermappene og at de ikke kjenner til hvem som arbeider med BPA vedtakene i kommunen. I tillegg ble det sagt at kommunen ikke hører på brukernes ønsker og behov når de skal utforme vedtaket.

Brukernes opplevelse av sitt møte med kommunen er viktig og bør tas på alvor. Til tross for at gjennomgått dokumentasjon i forbindelse med revisjonen ikke viser manglende brukermedvirkning, opplever brukerne at det er det. Vi opplever her at brukerne var veldig samstemte og enig i manglende brukermedvirkning og kan dermed ikke se bort i fra denne tilbakemeldingen. Vi mener derfor at kommunen må ta brukernes tilbakemeldinger på alvor i sitt videre saksbehandlingsarbeid.

Organisering og drift

I det vedtaket er truffet er det Drift som er ansvarlig for organiseringen og driften av BPA-ordningen, uavhengig av om kommunen er arbeidsgiver eller ikke. Kommunen kan, som sagt tidligere, ikke organisere seg bort fra sitt ansvar. Gjennomgangen av kommunens systemer, rutiner og samtaler har gitt lite informasjon om hvordan kommunen har fulgt opp om brukerne selv har forsvarlige tjenester, etter at vedtak om BPA foreligger i perioden frem til november 2019. Vi har fått forelagt dokumentasjon på hvordan kommunen følger opp en av sine brukere pr. november 2019, etter at det foreligger vedtak om BPA (kommunen er her arbeidsgiver).

Som vi så i pkt. 6.2.2 foreligger imidlertid mye informasjon om hvordan de har fulgt opp de private leverandørene. Dette bekreftes i samtaler med kommunen.

Til tross for manglende dokumentasjon er det vårt inntrykk er at kommunen har fokus på og er kjent med at brukermedvirkning skal ivaretas også etter at vedtak om BPA foreligger.

Brukerne selv er samstemte i sin tilbakemelding på temaet brukermedvirkning. De forteller blant annet at

- Kommunen ikke ivaretar brukermedvirkning
- De ikke kjenner til hvem i kommunen de skal kontakte
- Kommunen ikke sikrer at alle assistentene får lønn til riktig tid der de er arbeidsgiver
- Kommunen ikke sikrer at alle assistenter får opplæring der de er arbeidsgiver

Vi vil her peke på at det viktigste i møtet mellom bruker og hjelper er god kommunikasjon. Dette fordrer at begge er åpne og lydhøre for hverandre. Det er viktig at det settes av nok tid til å ta opp det som er viktig for at hjelpen skal bli best mulig. Kommunen har fagkunnskap - bruker kjenner problemene på kroppen, og vet mest om sine egne vansker.

Når brukerne er så samstemte i sin tilbakemelding og har hatt like erfaringer, kan det være en indikasjon på at kommunen ikke alltid klarer å sikre god nok brukermedvirkning i alle sakene.

Vi mener på bakgrunn ovennevnte at kommunen fortsatt bør styrke brukermedvirkning ved organisering og drift av BPA-ordningen. Vi vil peke på at helse- og omsorgstjenesteloven er til for brukerne og pårørende. Derfor er det viktig å ta utgangspunkt i deres behov og vurderinger av tjenesten når tjenesten skal utvikles. Vi vil også fremheve at forarbeider til helselovgivningen og litteratur om pasient- og brukerrettigheter har uttalt at brukere må behandles individuelt for at likeverd blant brukere skal oppnås.

8. Oppsummering og anbefaling

For brukerstyrt personlig assistanse foreligger det klare bestemmelser, rundskriv og veiledere for hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem som er ansvarlig for å gjøre det og hvem som har ansvaret for å kontrollere at tjenesten som ytes til brukerne er forsvarlig.

For BPA- ordningen har administrasjonen i Sande kommune til en viss grad retningslinjer og prosedyrer for *hva* som skal gjøres, *hvordan* det skal gjøres, *hvem* som har ansvaret for det og hvem som har ansvaret for å *kontrollere* at det blir gjort. Også andre elementer gjør at det ligger til rette for å utøve systematisk styring og internkontroll. Det er blant annet etablert tilstrekkelige rutiner for oppfølging og bruk av private leverandører, de har etablert Gerica som saksbehandlingssystem og har ansatte med god kompetanse på området. Administrasjonen har også begynt å implementere tillitsbasert saksbehandling. Tillitsbasert saksbehandling, slik det er beskrevet av kommunen, er egnet til å bidra til at bruker blir mer aktivt tatt med i utarbeidelsen av egne tjenester.

Til tross for dette har ikke kommunen lagt godt nok til rette for å utøve systematisk styring og internkontroll av BPA-ordningen. Mye av kommunens system består av rundskriv og veiledere utarbeidet av sentrale og desentrale myndigheter, enkeltansattes ikke-skriftliggjorte arbeid/praksis, samt mangelfullt dokumentert arbeid.

Våre undersøkelser viser således at det er rom for forbedring både hva gjelder å etablere et forsvarlig system for BPA- ordningen og for å sikre brukermedvirkning. Det gjelder både etablering av rutiner og retningslinjer og etterlevelse av disse i praksis.

Vi er varsomme med å generalisere ut fra brukerttalelser, men samtidig i denne revisjonen har vi fått tilbakemelding fra nesten alle brukere og mange pårørende og de har vært samstemte i sine tilbakemeldinger. Denne observasjonen sammenstilt med noe manglende dokumentasjon fra kommunens side på oppfølging av alle brukere etter tildeling av BPA-tjenester, samt manglende skriftliggjort styringssystem mener vi det er grunnlag for følgende anbefalinger.

Vi anbefaler at kommunen sikrer kommunen:

- fortsatt har fokus på innføring og implementeringen av tillitsbasert saksbehandling og samskaping
- utarbeider tilstrekkelig styringssystem og rutiner på området for BPA
- fortsatt har fokus på å sikre at kommunen ivaretar sitt arbeidsgiveransvar i BPA- ordninger i alle saker
- dokumenterer tilstrekkelig at de følger opp at BPA-tjenestene til bruker er forsvarlig
- ivaretar tilstrekkelig brukermedvirkning ved organisering og drift av BPA-ordningen

Drammen, den 5. februar 2020

Gisle Skaaden [sign.]
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Ann Heidi Jebsen[sign.]
Forvaltningsrevisor/prosjektleder

Referanser

Kilder

Lov og forskrift:

- KommuneLOven
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Pasient- og brukerrettighetsloven
- Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) (regjeringen.no)
- Rundskriv I-15/2005 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) - utvidelse av målgruppen (regjeringen.no)
- Rundskriv I-20/2000: Brukerstyrt personlig assistanse (regjeringen.no)

Dokumentasjon fra kommunen

- Tjenestekonsesjonskontrakter
- Skjema for kontraktsmøter
- Årsrapport fra privat leverandør
- Rapport fra tjenesteleder for BPA i Holmestrand kommune
- Diverse rutiner fra EQS
- Svar på interpellasjon til Sande kommunestyre
- Høring – forslag om utvidelse av rettighetsbestemmelsen om BPA for personer over 67 år
- Fremtidig organisering av BPA i Sande kommune
- Innspill fra bruker vedrørende konsesjonen
- Organisasjonskart
- Informasjon om arbeidet med kommunesammenslåingen
- Møteprotokoll – Møte i kommunestyret
- Gjennomgang av brukermappe til alle brukerne so har eller har hatt BPA i perioden 2017-2019
- Møteprotokoller fra kommunestyret
- Arbeidsleder undersøkelsen gjennomført av privat leverandør
- Kvartalsrapporter fra private leverandører
- Avtaler mellom kommunen og assistenter
- Mal for avtale mellom kommunen og arbeidsleder
- Diverse dokumentert fra Vestregion samarbeidet
- Tjeneste beskrivelse BPA
- Informasjon til personer som søker helse og omsorgstjenester
- Brev til landets ordførere om BPA
- Bestillings skjema til leverandør
- Kvalitetsoppfølgingsskjema
- Kompetanseplan 2018-2022
- Informasjon om brukervalg til brukere med BPA

Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmannen

Utkast til rapport har vært til rådmannen for gjennomlesning og mulighet til uttalelse.

På rådmannens vegne er det i epost av 5. februar 2020 opplyst om at rådmannen ikke har merknader til utkast til rapport.

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Standard for forvaltningsrevisjon⁵ ble fastsatt av styre i NKRF (Norges kommunerevisorers forening)

1. februar 2011. Standarden gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Den består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon.

Standarden er bygget opp med 47 punkter hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav.

Punkt	Innhold
1-5	Innledning
6-9	Krav til revisor
10-11	Bestilling
12-17	Revisjonsdialogen
18-19	Prosjektplan
20-21	Problemstilling(er)
22-25	Revisjonskriterier

Punkt	Innhold
26-30	Metode og data
31-33	Vurderinger og konklusjoner
34	Anbefalinger
35-41	Prosjektrapport
42-44	Dokumentasjon
45-47	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og kontrollutvalget skal påse at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse, og denne skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Krav til revisor:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor må oppfylle gitte kvalifikasjonskrav. Denne må også sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Dersom revisor benytter arbeid utført av andre, skal revisor sikre at kravene til uavhengighet og objektivitet er oppfylt også for disse.

Bestilling:

Forvaltningsrevisjonen må gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Revisor må vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre, om revisor er faglig uavhengig, og dersom det er nødvendig må bestillingen avklares med kontrollutvalget.

Revisjonsdialogen:

Så tidlig som mulig i prosjektet – og senest før datainnsamlingen starter – skal revisor sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det bør også avholdes oppstartsmøte med administrasjonssjefen og reviderte enheter hvor det redegjøres for prosjektet og planlagt gjennomføring.

Hvis det underveis i prosjektet oppstår behov for å endre prosjektets problemstilling(er) eller annet som har vesentlig betydning i forhold til bestillingen, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten, og høringsvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

⁵ http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

Prosjektplan, problemstillinger og revisjonskriterier:

Det skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hvert prosjekt, med problemstilling(er).

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget må revisor operasjonalisere problemstillingen(e) slik at de blir tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal det etableres revisjonskriterier, som skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor må gjennom valg av metode sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene, og datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Det må innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Ved bruk av intervjuer skal som hovedregel data verifiseres.

Data som inneholder personopplysninger, må behandles i tråd med lovkrav.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene. Vurderinger må være objektive og logiske. Revisor skal konkludere i forhold til problemstillingene ved å se vurderingene av data opp mot revisjonskriteriene. Dersom det avdekkes vesentlige avvik skal disse komme tydelig frem i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men bør gis der dette er hensiktsmessig. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen, og det bør utvises varsomhet med å foreslå detaljerte løsninger.

Prosjektrapporten:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapporten bør utformes så leservennlig som mulig.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området må beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt.

Dokumentasjon (revisjonsbevis) skal oppbevares i tråd med lovkrav.

Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, for å sikre nødvendig faglig og metodisk kvalitet i undersøkelse og rapport, samt at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Revisjonsenheten må dokumentere at det er system for kvalitetskontroll.