

Arkivsak-dok. 23/34236-1
Saksbehandler Lene Guthu Ryen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Råd for personer med funksjonsnedsettelse 2023 - 2027	20.11.2023	2/23
Utvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	21.11.2023	32/23
Formannskapet 2023 - 2027	30.11.2023	108/23
Bystyret 2023 - 2027		
Formannskapet 2023 - 2027	15.02.2024	
Utvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	06.02.2024	3/24
Bystyret 2023 - 2027	28.02.2024	

Utvikling av BPA-tilbudet i Sarpsborg kommune

Saksordførersak.

Saksordfører: Linda Engsmyr (Ap)

Medsaksbehandlere: Anders Reknes

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet

Vedlegg:

Revisjonsrapport - Brukerstyrt personlig assistanse - Sarpsborg kommune (2021)

Revisjonsrapport - Brukerundersøkelse BPA - Sarpsborg kommune (2023)

Økonomiske konsekvenser av innføring av fritt brukervalg for BPA-ordningen

Sammendrag:

Bystyret vedtok i 2019 at det skulle fremmes en sak om gjennomgang og utvikling av kommunens tilbud om brukerstyrt personlig assistent (BPA). Sluttbehandling av saken har vært utsatt i påvente av at det skulle gjennomføres en brukerundersøkelse i regi av Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR). Brukerundersøkelsen ble gjennomført i 2022, og revisjonsrapporten ble behandlet i bystyret 2.3.2023 (sak 2/23).

ØVKR konkluderer i sin rapport at Sarpsborg kommune sine rutiner og praksis for tildeling av BPA er i tråd med lovverk og føringer. Revisjonen påpeker at kommunen ivaretar de formelle kravene i saksbehandlerprosessen, herunder hvordan kommunen oppfyller sin informasjonsplikt til brukerne. Etter kommunedirektørens oppfatning gir revisjonsrapporten ikke grunnlag for at kommunen skal endre rutiner og praksis for tildeling av BPA.

Brukerundersøkelsen og uttalelser fra flere brukerorganisasjoner viser at det er et sprik mellom hva som er lovkrav og føringer ved ordningen, og hva brukere forventer av en slik tjeneste og kommunens forvaltning av denne. I samarbeid med Rådet for personer med funksjonsnedsettelse har kommunen deltatt på informasjons- og innspillsmøter med ulike

brukerorganisasjoner. Det er viktig at informasjon om tjenestetilbudet er lett tilgjengelig og at det er kunnskap om kommunens tjenestetilbud, på tvers av ulike tjenesteområder. Dette skal kommunen jobbe videre med å forbedre. For å sikre medvirkning i utvikling av kommunens BPA-tilbud foreslår kommunedirektøren at det etableres et brukerråd for ordningen.

Kommunedirektøren anbefaler ikke å innføre fritt brukervalg for BPA-ordningen i Sarpsborg. BPA er en liten tjeneste målt i antall brukere. Pr. i dag har 11 personer BPA i Sarpsborg kommune, mens det i løpet av et år er i overkant av 5.000 personer som får pleie- og omsorgstjenester. Innføring av fritt brukervalg vil medføre en annen organisering og økt ressursbruk til administrasjon av ordningen. Dette gjelder spesielt kontraktsforhandlinger, tilsyn og kontroll. Dersom det er ønskelig å vurdere fritt brukervalg bør dette ses i en større sammenheng, der pleie- og omsorgstjenestene som helhet er omfattet av vurderingen. I en slik sammenheng bør også administrative og økonomiske konsekvenser belyses nærmere. Kommunedirektøren anbefaler med grunnlag i kommunens økonomiske situasjon ikke at en slik vurdering igangsettes nå.

I enkeltsaker der det på grunn av manglede kapasitet ikke er forsvarlig med kommunal drift av tiltaket bør kommunen inngå avtale med ideelle organisasjoner på samme måte som det gjøres i dag.

Utredning:

Bakgrunn

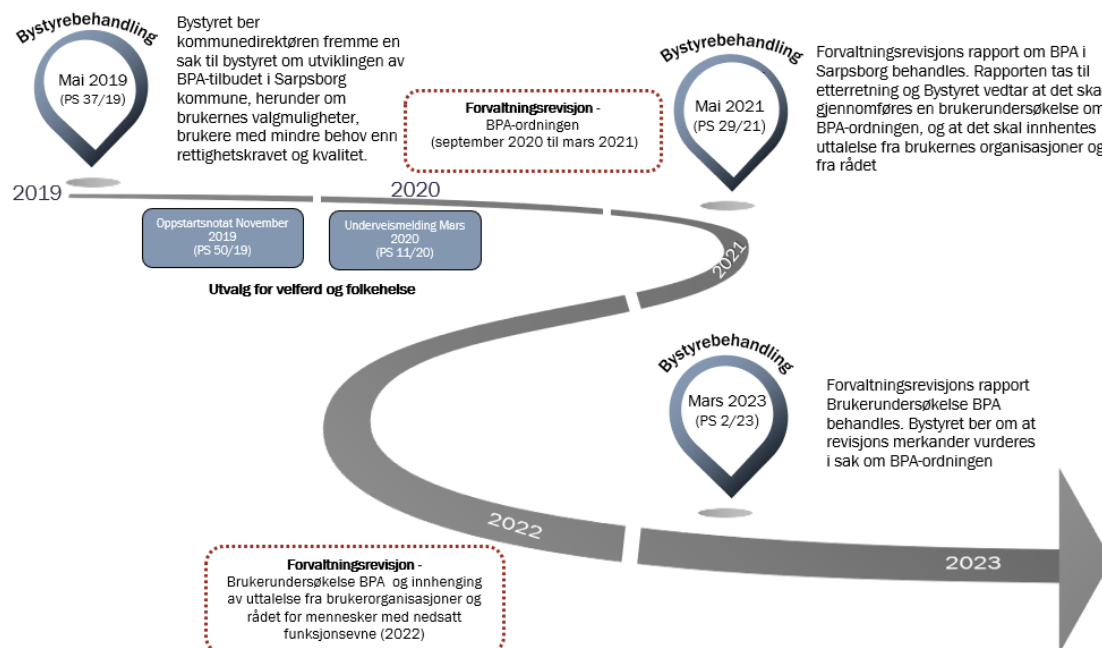
I 2019 ba bystyret (sak 37/19) kommunedirektøren fremme en sak om utvikling av kommunens BPA-tilbud. Kommunedirektøren oppfordret ØVKR til å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt om kommunens BPA-ordning for å få en ekstern gjennomgang av bystyrets bestilling. Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført og bystyret behandlet rapporten 20.05.2021. Revisjonen konkluderte den gang med at kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA var i samsvar med lovverk og føringer.

Etter innstilling fra kontrollutvalget vedtok bystyret at det skulle gjennomføres en brukerundersøkelse for personer som enten har vedtak om BPA ordning, og/eller personer som har fått avslag på vedtak om BPA-ordning. Brukernes organisasjoner og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse skulle anmodes om en uttalelse på hvordan de opplever dagens BPA-ordning. ØVKR gjennomførte brukerundersøkelsen i 2022, og rapporten ble behandlet i bystyret 2.3.2023. Brukerundersøkelsen belyser brukernes perspektiv knyttet til om lovens intensjon for BPA-ordningen blir ivaretatt. Forvaltningsrevisjonen konkluderer med at svarene tyder på at brukerne «er delt i sin opplevelse av om tjenesten ytes på tilfredsstillende måte opp mot det som er deres forventninger» og at tilgangen til ordningen kan oppleves som begrenset. Videre fremkommer at brukerne opplever at informasjon om BPA-ordning ikke er tilstrekkelig/god nok. I behandlingen av revisjonsrapporten vedtok bystyret at kontrollutvalgets merknader skulle vurderes i denne saken. Det gjelder merknader om at noen opplever at:

- BPA-ordningen i kommunen i for stor grad er begrenset
- informasjonen som gis i forbindelse med søkeprosessen er utilstrekkelig
- de alternative tjenester som tilbys i for liten grad dekker brukernes reelle behov

Utvalg for velferd og folkehelse har behandlet ett oppstartsnotat og en underveismelding i saken. Her ble det blant annet redegjort for hva BPA er, regelverk, tildelingspraksis og status for ordningen i Sarpsborg.

Prosess



Regelverk

Kommunen plikter å tilby personer nødvendige helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. I det ligger at kommunen etter en helse- og omsorgsfaglig behovsvurdering skal tilby faglig forsvarlig hjelp i tide og i tilstrekkelig omfang. Kommunen har relativt stor frihet til å sette sammen tjenester og tiltak som skal dekke personers hjelpebehov. Likevel tilsier nasjonale og lokale faglige og politiske føringer at kommunen legger avgjørende vekt på mestring, selvhjelpenhet, normalisering, deltakelse og god ressursutnyttelse når tjenestetilbudet settes sammen.

Personlig assistanse (helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b) er praktisk bistand og opplæring i gjøremål i og utenfor hjemmet til personer som av ulike grunner ikke mestrer dagliglivet. Tjenesten har som mål å gjøre folk mest mulig selvhjulpne og selvstendige, og kan organiseres på mange ulike måter, f.eks. som hjemmehjelp, støttekontakt, boveiledning eller hjelp til personlig stell og egenomsorg. Tjenesten kan også organiseres som brukerstyrt personlig assistanse (BPA), jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Det skal legges stor vekt på brukermedvirkning og brukerstyring uansett hvordan tjenestene organiseres.

Personer under 67 år¹ med langvarig og stort behov for personlig assistanse har med visse begrensninger² rett til å få tjenesten organisert som BPA, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d³. Rettigheten omfatter også avlastningstiltak til personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Bestemmelsen innebærer en innskrenkning av kommunenes frihet til selv å organisere tjenestetilbudet. Rettigheten gjelder personer med særlig stort behov for personlig assistanse, mer enn 32 timer per uke.

¹ Herunder også personer som har fått innvilget BPA før fylte 67 år

² Rettigheten omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester.

³ Med langvarig behov menes behov ut over 2 år

Også for brukere som ikke er omfattet av rettighetsbestemmelsen har kommunen plikt til å vurdere om tjenestene skal organiseres som BPA i de tilfellene der bruker ønsker det, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 andre ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Personer med assistansebehov mellom 25 og 32 timer per uke kan ha rett til å få tjenesten organisert som BPA, men bare hvis BPA ikke er vesentlig dyrere for kommunen enn alternativ organisering.

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Hovedpersonen i BPA-organiseringen er personen som skal motta assistansen. Selve essensen i BPA-ordningen er at den skal være brukerstyrt slik at tjenestemottakeren får større mulighet til å leve et aktivt og mest mulig uavhengig liv. Personlig assistanse ytes av assistenter. Ved tradisjonell organisering av personlig assistanse ledes assistentene av en kommunalt ansatt leder. Ved BPA-organisering ledes assistentene av personen som skal motta assistansen, enten på egen hånd eller sammen med en annen person.

Organisering av BPA

Arbeidsleder

Arbeidslederrollen ivaretas av personen som mottar assistansen. Arbeidsleder har det daglige lederansvaret i den enkelte BPA-ordning. Dette innebærer blant annet å ansette, lære opp og organisere assistentene og det arbeidet de gjør, i henhold til gjeldende lover og avtaler og innenfor vedtakets tidsramme. Gjennom rollen som assistentenes nærmeste leder får den enkelte selv stor grad av innflytelse og kontroll over ytelsen av assistansen fra et begrenset antall assistenter.

Medarbeidsleder

Dersom tjenestemottakeren selv ikke kan være arbeidsleder, for eksempel på grunn av ung alder eller kognitive funksjonsnedsettelse, kan en medarbeidsleder ivareta disse oppgavene sammen med tjenestemottaker (dvs. arbeidsleder). Medarbeidsleder bør være en person som kjenner brukeren godt, for eksempel foreldre eller annen nær pårørende. I BPA-ordning med medarbeidsleder ligger det et særlig ansvar for å sikre reell brukerstyring, herunder at arbeidslederen får størst mulig selvbestemmelse.

Arbeidsgiver

Arbeidsgiver er den som tilbyr tjenesten BPA. Kommunene står fritt til å kunne ivareta arbeidsgiveransvaret selv, eller inngå avtaler med andre offentlige eller private aktører om å tilby tjenesten BPA. Funksjonen kan også overlates til tjenestemottakeren selv, der det vurderes som hensiktsmessig og forsvarlig. Alle leverandører av BPA er forpliktet til å gjennomføre obligatorisk arbeidslederkurs for sine arbeidsledere.

BPA beskrives i dag som en alternativ måte å organisere tjenesten personlig assistanse på, for personer med funksjonsnedsettelse med stort behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Målet er å bidra til at den som mottar personlig assistanse skal få et aktivt og mest mulig selvstendig liv til tross for funksjonsnedsettelsen. Brukeren skal kunne bruke BPA-timene slik at han/ hun i størst mulig grad kan ivareta plikter, interesser, behov og ønsker, slik andre samfunnsborgere kan.

Rettigheten til BPA omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester. Dagens BPA-ordning omfatter ikke den tiden personer trenger bistand under arbeid, i barnehage eller er under utdanning. Under disse aktivitetene er det andre assistentordninger som gjelder. Disse er hjemlet i annet lovverk og ansvar for finansiering er lagt til andre.

Kommunens BPA-tilbud

Bystyret har bedt om (sak 37/19) at saken skal ta for seg følgende tema:

1. Utviklingen av BPA-tilbudet i Sarpsborg kommune, herunder om brukernes valgmuligheter, brukere med mindre behov enn rettighetskravet og kvalitet.
2. Gjennomgå Sarpsborg kommunes saksbehandlingsrutiner opp mot de nasjonale føringene for tildeling av BPA, samt sikre nødvendig kompetanse om rettigheten hos kommunens saksbehandlere.
3. Utrede ulike løsninger og de økonomiske konsekvensene ved å gi brukere av en BPA- ordning driftet av kommunen tilgang til driftskonto til dekning av kostnader knyttet til bruk av assistentene, slik man har i andre kommuner.

Med grunnlag i behandling av underveismelding i Utvalg for velferd og folkehelse 10. mars 2020 og Bystyrets behandling av forvaltningsrevisjons rapport om brukerundersøkelse av BPA i mars 2023, vurderes også følgende punkter:

4. Fritt brukervalg - om kommunen skal kjøpe BPA-tjenester av private tilbydere og om brukere fritt skal kunne velge mellom ulike private tilbydere og kommunal organisering av BPA.
 5. Vurdering av revisjonens merknader i brukerundersøkelse om kommunens BPA-tilbud.
1. Utviklingen av BPA-tilbudet i Sarpsborg kommune, herunder om brukernes valgmuligheter, brukere med mindre behov enn rettighetskravet og kvalitet.

I Sarpsborg kommune forvaltes BPA-ordningen med grunnlag i nasjonale føringer gitt i lov, tilhørende rundskriv og faglige skjønnsvurderinger. Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon fra september 2020 til mars 2021 som konkluderte med at kommunens rutiner og praksis for tildeling av BPA er i tråd med lovverk og føringer⁴. ØVKR påpeker at kommunene har stor frihet i hvilke tiltak og tjenester som skal tilbys for å oppfylle brukernes rett til nødvendige og forsvarlige tjenester, med unntak av de brukerne som oppfyller vilkårene for BPA. Revisjonsrapporten viser til at Sarpsborg kommune vurderer tjenestetildelingen ut ifra hva som er hensiktsmessig ved at også brukere som søker BPA, men som faller utenfor rettighetsbestemmelsene, får vurdert om en BPA-ordning kan være et alternativ til tjenester fra hjemmetjenesten. Det vises til at dette er i overensstemmelse med føringene for området. Revisjonen viser videre til at vurderingene rundt tildeling av BPA i Sarpsborg kommune er i overensstemmelse med bestemmelsene i lovverk og føringer, herunder at brukermedvirkning er ivarettatt, arbeidslederrollen er vurdert, og at det ikke er skjevdeling i tildelte timer mellom tradisjonelle tjenester og BPA.

Pr. 31.10.23 er det 11 personer som har BPA i Sarpsborg kommune.

⁴ Revisjonsrapport - Brukerstyrt personlig assistanse - Sarpsborg kommune (2021) s. 4.

Tabell 1: Tildeling av BPA de fem siste årene

År	Personer med BPA	Antall søknader	Resultat av søknader		
			Nye innvilgende søknader	Avslag	Søknader som er trukket av søker
2022	12	12	1	8	3
2021	10	15	2	11	2
2020	8	13	1	7	5
2019	8	4	1	3	0
2018	10	8	2	4	2

Gjennom dialog med søker blir det i mange tilfeller avklart at BPA ikke er den tjenesten vedkommende ønsker eller har behov for, og søknaden om BPA trekkes av søker. I 2022 fikk 8 av 12 søknader avslag, mens dette gjaldt 11 av 15 søknader i 2021. Søknadene ble avslått fordi søker ikke kvalifiserer til BPA. I 2022 behandlet Statsforvalteren i Oslo og Viken to klager på BPA-vedtak i Sarpsborg kommune. Ett vedtak ble opphevet og ett ble stadfestet av Statsforvalter. I 2023 har antall klager på kommunens vedtak økt. Foreløpig i år har Statsforvalter behandlet seks klager på BPA-vedtak. I tre av sakene ble vedtaket fra kommunen stadfestet. De tre øvrige sakene ble sendt tilbake til kommunen for en mer inngående vurdering av noen momenter. I én av de tre klage i 2023 ble kommunen i etterkant av fornyet vurdering bedt om å innvilge BPA.

En oversikt over BPA-tiltak de siste 5 årene viser at kommunen også har BPA-tiltak til brukere som ikke har en rett til det i henhold til lovverket. Tildeling av tjenesten skjer da ut fra en vurdering av hensiktsmessighet.

Tabell 2: Innvilgede BPA-tiltak fordelt på år og vedtakstimer

	2019	2020	2021	2022	Per juni 2023
Mindre enn 25 timer	2	2	3	4	4
25 - 32 timer	1	1	1	2	2
Mer enn 32 timer	5	5	6	6	5
Sum	8	8	10	12	11

Etter kommunedirektørens oppfatning gir revisjonsrapporten ikke grunnlag for at kommunen skal endre rutiner og praksis for tildeling av BPA.

2. Gjennomgå Sarpsborg kommunens saksbehandlingsrutiner opp mot de nasjonale føringene for tildeling av BPA, slik Trondheim kommune gjorde i 2016, samt sikre nødvendig kompetanse om rettigheten hos kommunens saksbehandlere.

Kommunen har i dag en praksis hvor saksbehandlere, brukere og eventuelt pårørende og tjenesteutøvere i felleskap kommer fram til hvilke tjenestetilbud som vil dekke brukerens behov. BPA tilbys i hovedsak i de tilfellene hvor kommunen i samarbeid med brukeren ser at denne måten å organisere tjenestetilbudet på er mest hensiktsmessig. Tjenesten tilbys både til personer som søker og ikke søker spesifikt om BPA, og til personer med og uten rettskrav på denne måten å organisere tjenesten på. Omfanget varierer fra 10 timer til 171 timer per uke. Det tilbys også hybridløsninger, som f.eks. ved Karl Johans gate bofelleskap, hvor enkelte brukere har personlig assistanse som er brukerstyrt, men hvor kommunen har organiseringsansvaret, og i samarbeid med brukerne styrer når de ønsker å benytte timene.

Hybridvarianter er ikke med i statistikken over antall brukere med BPA-vedtak. Dette gjelder per 31.10.2023 2 brukere.

Sarpsborg kommune har hatt en gjennomgang av saksbehandlingsrutiner og praksis for å vurdere om dagens praksis er i tråd med nasjonale faglige retningslinjer, lokale føringer og lovbestemte krav. Kommunen har utviklet en veileder for sakshandling av BPA. Formålet med veilederen er å gi saksbehandler en oversikt over de viktigste momentene som det skal legges vekt på i saksbehandling av tjenester til personer som søker om BPA. Det er også iverksatt et opplæringsopplegg for alle saksbehandlerne.

ØVKR konkluderer i sin rapport at Sarpsborg kommune ivaretar de formelle kravene i saksbehandlerprosessen. Revisjonen påpeker at dette også gjelder i hvordan kommunen oppfyller sin informasjonsplikt til brukerne. Kommunens rutiner, retningslinjer og kompetanse på BPA-området tilfredsstiller lovverkets krav. Revisjonen konkluderer derfor med at kommunes rutiner og praksis for tildeling av BPA er i samsvar med lovverk og føringer. Revisjonen konkluderer med at det ikke er grunnlag for å gi anbefalinger for å endre saksbehandlingen.

Kommunedirektøren ser ikke grunnlag for å endre kommunens saksbehandlingsrutiner for BPA.

3. Utrede ulike løsninger og de økonomiske konsekvensene ved å gi brukere av en BPA-ordning driftet av kommunen tilgang til driftskonto til dekning av kostnader knyttet til bruk av assistentene, slik man har i andre kommuner.

En ordning der brukerne selv får tilgang til driftskonto vil være i konflikt med forvaltningens krav om prinsipper for likebehandling. Kommunens organisering av tjenester som BPA er i hht det kommunale selvstyret jf. Kommuneloven § 2-1.

Driftskonto er ikke en del av den lovpålagte tjenesten. Driftskontoen brukes til å dekke utgifter knyttet til å ha med seg en assistent, for eksempel på reiser, arrangementer eller møter. Enkelte private / ideelle aktører tilbyr driftskonto, blant annet Uloba. Oftest er det 5 % av timesprisen til kommunen som settes på driftskonto.

Kommunen er ansvarlig for å dekke kostnader som anses nødvendige for å yte de innvilgede tjenestene. Hvordan kommunen velger å innrette dette er innenfor kommunens frihet til å organisere tjenestene jfr rundskriv Nr. I-9/2015: Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) punkt 4.3. Brukeren har i utgangspunktet ikke krav på å få dekket utgifter til tjenesteyting som går ut over det brukeren har rett til etter pasient og brukerrettighetsloven § 2-1 a. En bruker kan ikke kreve å få dekket merutgifter til eks. ferieavvikling selv om bruker har spart opp timer til dette. Kommunen har ingen plikt til å betale lønn eller godtgjøring for oppgaver knyttet til arbeidsledelse. ØVKR påpeker i sin rapport at hverken Fredrikstad eller Trondheim har kompensasjonsordninger for dekning av kostnader til assistenter. Dette er heller ikke en ordning som Halden eller Moss har.

Stange kommune i Innlandet er kjent for å være en av de kommunene i Norge med flest innbyggere med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) i forhold til innbyggertallet. Kommunen avviklet ordningen med driftskonto i 2020. Beslutningen ble tatt med bakgrunn i at praksisen med driftskonto skapte et skille for de som får tjenestene sine organisert som BPA, og de som har ordinære helse- og omsorgstjenester. En slik forskjellsbehandling kan sees på som usaklig og utfordrer det grunnleggende prinsipp om likebehandling.

Kommunedirektøren ser ikke grunnlag for å innføre tilgang til driftskonto for brukerne.

4. Fritt brukervalg – om kommunen skal kjøpe BPA-tjenester av private tilbydere og om brukere skal kunne velge mellom ulike private tilbydere og kommunal organisering av BPA

I underveismeldingen for denne saken, behandlet i utvalg for velferd og folkehelse mars 2020 (11/20) ble det vedtatt at den politiske saken også skal avklare om kommunen skal kjøpe BPA-tjenester av private tilbydere, og om brukere skal kunne velge mellom ulike private tilbydere og kommunal organisering av BPA-tjenestene.

Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1, er det kommunen som skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det fremgår av samme bestemmelse at disse tjenestene kan ytes av kommunen selv eller ved at kommunen inngår avtale med andre offentlige eller private tjenesteytere. Dette betyr at kommunene kan velge å la private virksomheter yte tjenestene på sine vegne. Kommunene står etter denne loven fritt til selv å avgjøre på hvilken måte den ønsker å ta i bruk private leverandører. Fritt brukervalg er derfor etter dagens regelverk en valgfri ordning for landets kommuner. Sarpsborg kommune har ikke innført fritt brukervalg. ØVKR konkluderer etter sin revisjon av kommunens BPA-tilbud i 2021 at: «Hvordan kommunen organiserer BPA-ordningen er opp til den selv å bestemme, og det er ikke mulig å påklage dette.

I 10 av de 11 BPA-tiltakene som kommunen har per i dag er kommunen arbeidsgiver, mens i én sak er det ekstern leverandør av tjenesten. En ordning med fritt brukervalg for BPA vil kunne påføre kommunen økte kostnader. BPA er en liten tjeneste målt i antall brukere. Pr. i dag har 11 personer BPA i Sarpsborg kommune, mens det i løpet av et år er i overkant av 5.000 personer som får pleie- og omsorgstjenester. Innføring av fritt brukervalg vil medføre en annen organisering og ressursbruk knyttet til administrasjon av ordningen. Flere undersøkelser av kommuner som har innført fritt brukervalg viser til at dette har resultert i økte transaksjonskostnader⁵. Dette er kostnader til utarbeidelse av anbuds dokumentasjon og kravspesifikasjoner, gjennomføring av kontraktsforhandlinger, og kostnader i forbindelse med tilsyn/kontroll og oppfølging av kontraktene inkludert fakturakontroll og betaling.

Det er opp til Sarpsborg kommune selv å avgjøre om det skal være fritt brukervalg eller ikke. Kommunedirektøren anbefaler at Sarpsborg kommune ikke innfører fritt brukervalg for BPA-ordningen. Dette begrunnes nærmere nedenfor.

I enkeltsaker der det på grunn av manglede kapasitet ikke er forsvarlig med kommunal drift av tiltaket, bør kommunen inngå avtale med ideelle organisasjoner på samme måte som det gjøres i dag.

5. Vurdering av revisjonens merknader i brukerundersøkelse om kommunens BPA-tilbud

ØVKR gjennomførte en brukerundersøkelse om BPA-ordningen i 2022. 9 personer som hadde BPA i 2022 svarte på undersøkelsen. I tillegg ble det innhentet svar fra 5 personer som har søkt og fått avslag på BPA. Imidlertid var det kun 3 respondenter som svarte på påstandene knyttet til helse- og omsorgstjenestelovens formål. Det er viktig å påpeke at dette er en tjeneste som gjelder få personer og at tallgrunnlaget dermed er basert på svært få respondenter. Revisjonen innhentet også uttalelser fra Rådet for personer med funksjonsnedsettelse og flere brukerorganisasjoner.

⁵ KS-FoU; Fritt brukervalg i hjemmetjenesten

Brukerundersøkelsen viser at det er et sprik mellom hva som er lovkrav og føringer ved ordningen, og hva brukere forventer av en slik tjeneste og kommunens forvaltning av denne. Forvaltningsrevisjonen konkluderer med at svarene tyder på at brukerne «er delt i sin opplevelse av om tjenesten ytes på tilfredsstillende måte opp mot det som er deres forventninger» og at tilgangen til ordningen kan oppleves som begrenset. Videre fremkommer det at brukerne opplever at informasjon om BPA-ordning ikke er tilstrekkelig/god nok, det gjelder også de som har fått avslag. Dette er et område som kommunen vil jobbe mer med.

Sarpsborg kommune må forholde seg til de lovkrav og føringer som gjelder. ØVKR påpeker i sin gjennomgang av tjenestetildelingen i kommunen at kommunen ivaretar de formelle kravene i saksbehandlerprosessen og at kommunen vurderer tjenestetildelingen ut fra hva som er hensiktsmessig. Det vises til at også brukere som søker BPA som ikke tilfredsstiller rettighetskravet blir vurdert til tjenesten, og at kommunen også oppfyller sin informasjonsplikt til brukerne. Kommunen skal sikre forsvarlige helse- og omsorgstjenester til innbyggerne ut fra behovene til hver enkelt bruker/pasient. I kommunens tjenestetilbud og oppbygging av dette tilstrebes en kontinuerlig utvikling i tråd med de behov tjenesten til enhver tid skal dekke.

Kommunedirektøren vil vurdere tiltak for å forbedre informasjonen om BPA-ordningen til brukerne, og sikre brukermedvirkning i utvikling av tjenestetilbudet.

Veien videre

Det har pågått en prosess det siste året for å se på organiseringen av virksomheter og tjenester innenfor helse og omsorg. Utgangspunktet har vært å se på hvordan kommunen best skal rigge seg for å møte fremtidens utfordringer på en bærekraftig måte. Blant annet har det vært behov for å se på hvordan Sarpsborg kommune organiserer sitt BPA-tilbud slik at sårbarheten ved endringer i behov minimeres, og at kommunen tildeler BPA etter klare kriterier. Det skal derfor jobbes videre med en organisasjonsmodell der alle BPA-tiltak i Sarpsborg kommune samles i en avdeling.

ØVKR er tydelig i sin konklusjon om at Sarpsborg kommunes rutiner og praksis for tildeling av BPA er i tråd med lovverk og føringer. Derimot fremkommer det at brukere og brukerorganisasjoner opplever at tilgjengeligheten og informasjon om ordningen ikke er tilfredsstillende. I samarbeid med Rådet for personer med funksjonsnedsettelse har kommunen deltatt på informasjons- og innspillsmøter med ulike brukerorganisasjoner. Det er viktig at kommunen har en klar og tydelig kommunikasjon om kommunens tjenestetilbud, at informasjon er lett tilgjengelig, og at kunnskap og kompetanse om kommunens tjenestetilbud herunder BPA, er godt forankret på tvers av ulike tjenesteområder og virksomheter. Dette skal kommunen jobbe videre med å forbedre og i dette arbeidet blir det viktig å involvere brukerorganisasjonene.

Brukermedvirkning er en forutsetning for å tilby gode tjenester. Kommunedirektøren mener det å etablere et brukerråd vil være et viktig virkemiddel for å gi brukerne økt innflytelse på kvalitet og omfang i tjenesten. Brukerrådet vil være en møteplass som skal være preget av likeverdighet og gjensidig respekt for hverandres ulike perspektiv og ståsted. Brukerrådet skal bestå av brukere/representanter for brukere av BPA, samt leder og ansatte ved tjenesten. Sammen skal brukerrådet jobbe for at tjenesten til enhver tid skal være best mulig.

Kommunedirektøren anbefaler ikke å innføre fritt brukervalg for BPA-ordningen i Sarpsborg. BPA er en liten tjeneste målt i antall brukere. Innføring av fritt brukervalg vil medføre en annen organisering og økt ressursbruk til administrasjon av ordningen. Dette gjelder spesielt kontraktsforhandlinger, tilsyn og kontroll. Dersom det er ønskelig å vurdere fritt brukervalg bør dette ses i en større sammenheng, der pleie- og omsorgstjenestene som helhet er

omfattet av vurderingen. I en slik sammenheng bør også administrative og økonomiske konsekvenser belyses nærmere.

Med bakgrunn i Sarpsborg kommunes økonomiske situasjon og at en slik vurdering vil kreve betydelig utredningskapasitet, anbefaler kommunedirektøren ikke at en slik vurdering igangsettes nå.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Ut fra kommunedirektørens vurdering vil det ikke bli vesentlige merkostnader. Tiltak knyttet til informasjonsarbeid, kompetansehevende tiltak og etablering av Brukerråd gjennomføres innenfor eksisterende ramme.

Miljø:

Ingen vesentlig konsekvens.

Folkehelse:

Et velfungerende og forutsigbart tjenestetilbud vil være viktig for livskvaliteten til innbyggere.

Kommunedirektørens anbefaling:

- 1) Ordningen med brukerstyrt personlig assistent (BPA) skal ha som hovedregel at kommunen er arbeidsgiver. I enkeltsaker der det på grunn av manglede kapasitet ikke er forsvarlig med kommunal drift av tiltaket inngår kommunen avtale med ideelle organisasjoner på samme måte som det gjøres i dag.
- 2) For å sikre brukerinvolvering i utvikling av kommunens BPA-tilbud etableres det et brukerråd for BPA-ordningen.