

# FORVALTNINGSREVISJON

## BPA-ordningen

Tromsø kommune



Rapport 2022

## **Forord**

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot Brukerstyrt personlig assistanse (BPA-ordningen). Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til år uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Tromsø kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Bodø/Tromsø, 20.1.2022

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Mailen Evjen**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

**Knut Teppan Vik, Astrid Indrebø  
og Oda Heggedal Longvastøl**  
*Prosjektmedarbeidere,  
forvaltningsrevisorer*

## SAMMENDRAG

---

KomRev NORD har på oppdrag fra kontrollutvalget i Tromsø kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d hvem som har rett på brukerstyrt personlig assistanse, og for disse har kommunen en plikt til å tilby denne tjenesten. BPA er en alternativ måte å organisere praktisk og personlig hjelp. Kommunen avgjør i utgangspunktet den overordnede organiseringen av sitt eget tilbud av tjenestene. Tromsø kommune benytter private tilbydere av BPA.

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Er Tromsø kommune sin praktisering av BPA- ordningen i samsvar med gjeldende regelverk og anbefalinger?
2. Hvordan er kommunens tildelingspraksis knyttet til BPA-ordningen sammenlignet med andre kommuner?

For å besvare problemstilling 1 har vi brukt dokumentanalyse og intervju som metoder. Revisor har undersøkt dokumentasjonen i mappene til et utvalg av personer som har vedtak om brukerstyrt personlig assistanse i perioden 03.06.2019 til 30.06.2021. Dette utgjorde 19 saker. Vi har også undersøkt dokumentasjon i de 24 sakene hvor kommunen i perioden 01.01.2019 til 07.09.2021 ga avslag på søknad om BPA. Vi har undersøkt kommunens dokumentasjon i til sammen 43 saker om brukerstyrt personlig assistanse. Revisor har også undersøkt reglementer og rutiner gjeldende for kommunens saksbehandling. Kontrakter kommunen har med sine tjenesteleverandører og oppfølging av dem, er også en del av undersøkelsen.

Revisors konklusjon på **problemstilling 1** er at Tromsø kommune sin praktisering av BPA-ordningen til dels er i samsvar med gjeldende regelverk og anbefalinger.

Tromsø kommune tilbyr BPA til personer som ifølge regelverket har krav på tjenestene. Kommunen følger opp tjenesteleverandører på de områder vi har undersøkt. At vi konkluderer med at praktiseringen til dels er i samsvar med gjeldende regelverk og anbefalinger er begrunnet i at vi har funnet avvik i undersøkelsesutvalget når det gjelder evaluering av vedtak, innhenting av informasjon fra brukere samt manglende dokumentasjon på at individuell plan og koordinator er tilbudt til personer med BPA som har langvarige og koordinerte tjenester. Når det gjelder saksbehandling, har vi funnet saker hvor det ikke er sendt ut foreløpig svar selv om saksbehandlingstiden har oversteget fire uker. *Konklusjonen baserer seg følgende oppsummerte funn og vurderinger:*

Kommunen har skriftliggjorte saksbehandlingsrutiner om BPA. Vår gjennomgang av dokumentasjon i et utvalg av saker med vedtak om BPA belyser kommunens saksbehandlingspraksis i disse sakene. Vi har vurdert at Tromsø kommune har *oppfylt* revisjonskriteriet om at kommunen må sikre at søknad om BPA innvilges til personer som:

- er under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og minst 32 timer/uke)
- er under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og over 25 timer/uke) så sant ikke kommunen kan dokumentere at dette medfører vesentlige økte kostnader
- har foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne
- er over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget BPA

Når det gjelder å tilby individuell plan og koordinator for personer med vedtak om BPA som har langvarige og koordinerende tjenester, er revisjonskriteriet vurdert som *delvis oppfylt*. Kommunen har system og rutiner som skal sikre at individuell plan og koordinator tilbys til de som har rett på det. Våre undersøkelser viser at av de 19 sakene hvor det var innvilget BPA og bruker hadde to tjenester eller mer, var det i seks av dem ikke dokumentert at bruker hadde fått tilbud om individuell plan og koordinator.

Tromsø kommune skal ved behandling av søknad om BPA vurdere om det er en person som kan ivareta den daglige arbeidsledelsen på vegne av eller i samarbeid med brukeren på en slik måte at ordningen defineres som brukerstyrt. I de undersøkte sakene er dette ivaretatt, og vi har vurdert at revisjonskriteriet om arbeidsledelse er *oppfylt*.

Når det gjelder saksbehandling, har vi funnet dokumentasjon i de undersøkte sakene om at det har vært utredning i forkant av vedtak og at de skriftlige vedtakene inneholder faktisk og rettslig begrunnelse. Kommunens vedtak i de undersøkte sakene inneholder informasjon om klagegang, klagefrist og klageinstans. Etter revisors vurdering har Tromsø kommune *oppfylt* revisjonskriteriet om at Tromsø kommunes vedtak som omhandler BPA skal:

- være så godt opplyst som mulig
- begrunnes og vise til de regler vedtaket bygger på
- gi informasjon om klagegang, klagefrist og klageinstans

Blant de undersøkte sakene fant vi at kommunen i 21 av dem skulle sendt ut foreløpig svar til søker fordi saksbehandlingstiden oversteg fire uker. Vi fant at i 14 av disse sakene hadde kommunen sendt ut foreløpig svar og det manglet foreløpig svar i syv av sakene. Revisors vurdering er at Tromsø kommune *delvis har oppfylt* revisjonskriteriet om å gi foreløpig svar dersom det viser seg at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. De foreløpige svarene som vi har undersøkt, inneholder opplysninger i tråd med forvaltningslovens krav til disse. Revisors vurdering er at Tromsø kommune har *oppfylt* revisjonskriteriet om at det i svaret skal gjøres rede for grunnen til henvendelsen ikke kan besvares tidligere.

Av de 19 sakene hvor kommunen har innvilget BPA, fant vi at det for ni av dem skulle vært gjennomført evaluering. På undersøkelsestidspunktet har ikke kommunen gjennomført årlig evaluering av vedtakene som saksbehandlerrutinene deres tilsier skal gjøres. Revisor vurderer det slik at revisjonskriteriet om at kommunen skal evaluere vedtakene på BPA årlig som *ikke oppfylt*.

Tromsø kommune benytter private tilbydere av BPA. Vi har undersøkt innholdet i et utvalg av kontraktene som kommunen har inngått med private. Vår undersøkelse viser at kommunen har kontrakter med disse leverandørene som regulerer krav til kvalitet, forpliktelser etter arbeidsgiveransvaret og krav til rapportering. Dermed vurderer revisor det dithen at revisjonskriteriet om at kommunen skal ha kontrakter som regulerer disse forholdene som *oppfylt*. Når det gjelder kommunens oppfølging av kontrakter, har vi undersøkt om kommunen sikrer seg informasjon fra tjenesteleverandøren om avvik og pasientskader, gir opplæring til arbeidslederne og får månedlig rapportering fra tjenesteleverandør. Undersøkelsen vår av oppfølgingen av dette for et utvalg av kontrakter viser at oppfølgingen av kontraktene blir ivaretatt av kommunen på disse punktene. Dermed er revisjonskriteriet som omhandler at Tromsø kommune skal følge opp kontaktene vurdert som *oppfylt*.

Tromsø kommune må innhente informasjon om tjenesteleveransen fra personer det ytes tjenester til innenfor BPA-ordningen. Vi har fått informasjon fra kommunen om hvordan klager kommer inn, men det er ikke informasjon som tilsier at kommunen systematisk innhenter informasjon fra personer som har vedtak om BPA. Det har ikke blitt gjennomført brukerundersøkelser etter 2016. Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om innhenting av informasjon fra personer med BPA *ikke er oppfylt*.

I **problemstilling 2** blir omfanget av BPA-ordningen i Tromsø kommune sammenlignet med andre storbykommuner. Dette er en beskrivende problemsstilling, slik at revisor har ikke gjort vurderinger knyttet til den. Sammenligningen viser at Tromsø kommune har i løpet av en treårsperiode, hatt et stabilt antall brukere og nærmet seg gjennomsnittet for ASSS<sup>1</sup>-kommunene når det gjelder antall mottakere per. 1000 innbyggere. Når det gjelder timeinnsats per mottaker av BPA viser undersøkelsen at Tromsø kommune ligger høyest i ASSS-nettverket med hensyn til antall timer per år per bruker.

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og konklusjon på problemstilling 1 anbefaler vi Tromsø kommune å:

- Påse at det for samtlige brukere med personlig brukerstyrt assistanse som har behov for langvarige og koordinerte tjenester tilbys individuell plan og koordinator. Kommunen bør også sikre dokumentasjon for at forpliktelsen til å tilby dette er ivaretatt
- Etablere system for å innhente erfaringer fra brukere av personlig brukerstyrt assistanse
- Påse at vedtak om personlig brukerstyrt assistanse blir evaluert
- Etablere system for å sikre at søkere får foreløpig svar der dette er påkrevd

---

<sup>1</sup> ASSS står for «Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storbykommuner». Tromsø kommune er medlem i nettverket sammen med ni andre kommuner i Norge. Kommunesektorens organisasjon (KS) deltar i nettverkets arbeid.

Sammendrag .....	3
1 Innledning .....	7
1.1 Bakgrunn og bestilling .....	7
1.2 Tromsø kommune og dens organisering .....	7
1.3 Organiseringen og ansvarsfordeling.....	9
2 BPA-ordningen – bakgrunn og formål .....	10
3 Problemstillinger og revisjonskriterier .....	13
3.1 Problemstillinger .....	13
3.2 Kilder for revisjonskriterier.....	13
3.3 Utledning av revisjonskriterier.....	13
4 Metode, datamateriale og avgrensning .....	19
4.1 Metode og datamateriale .....	19
4.2 Gyldighet og pålitelighet.....	21
4.3 Avgrensninger .....	22
5 Tromsø kommunes praktisering av BPA-ordningen .....	23
5.1 Innledning.....	23
5.2 Systemer for saksbehandling, praksis og omfang .....	23
5.3 Individuell plan og koordinator.....	31
5.4 Arbeidsledelse .....	33
5.5 Saksbehandling.....	34
5.6 Foreløpig svar når saksbehandlingen tar uforholdsmessig lang tid .....	35
5.7 Evaluering av vedtak.....	36
5.8 Kontrakter med tjenesteleverandører .....	37
5.9 Oppfølging av kontraktene.....	39
5.10 Brukerens tilbakemelding om tjenesten .....	42
5.11 Konklusjon .....	43
6 Sammenligning med andre kommuner .....	44
7 Uttalelse .....	46
8 Anbefalinger .....	49
9 Referanser.....	50

# 1 INNLEDNING

---

## 1.1 Bakgrunn og bestilling

Kontrollutvalget vedtok den 21.1.2021 i sak 5/21 å bestille forvaltningsrevisjon om BPA-ordningen i Tromsø kommune. Kontrollutvalget vedtok i møte 25.02.2021, under sak 24/21, den overordnede prosjektskissen fra KomRev NORD.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke i hvilken grad praktiseringen av ordningen med brukerstyrt assistanse (BPA) i Tromsø kommune er i tråd med lovverket. I tillegg er kontrollutvalgets formål med denne undersøkelsen å belyse i hvilken grad kommunens praktisering av BPA-ordningen skiller seg fra praksis i andre sammenlignbare bykommuner.

## 1.2 Tromsø kommune og dens organisering

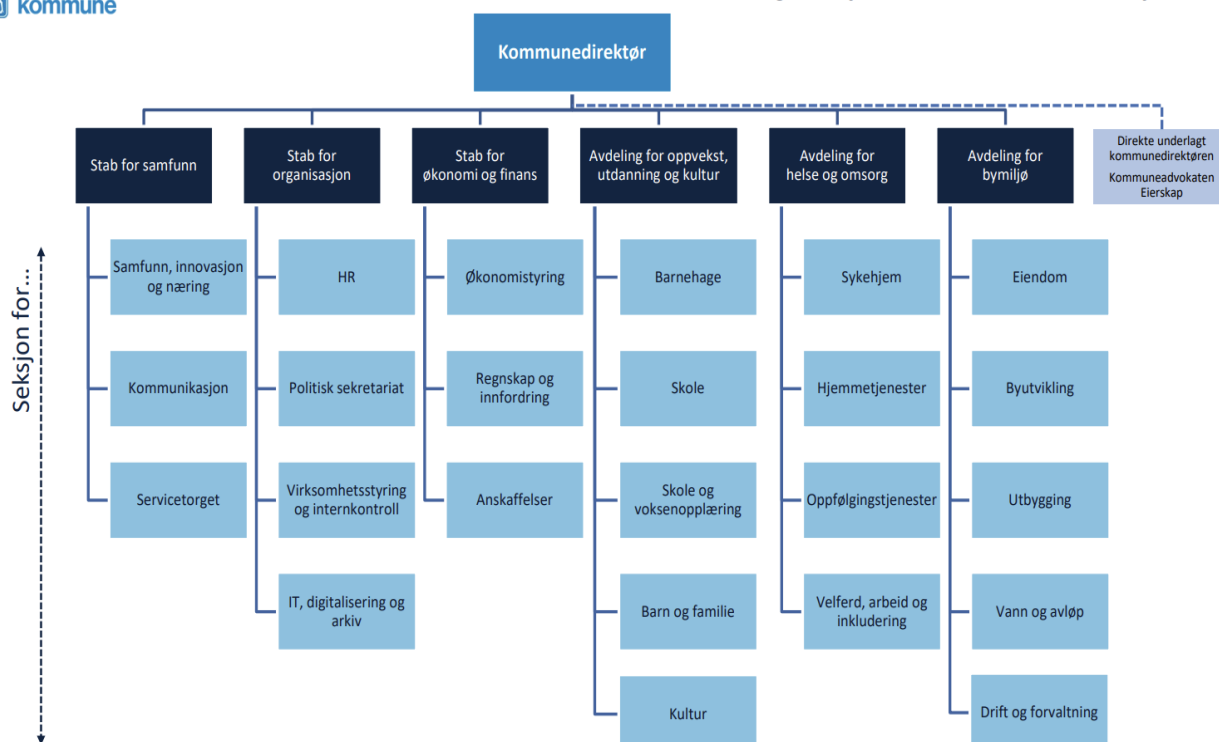
Kommunestyret er kommunens øverste organ og består av 43 folkevalgte medlemmer. De treffer beslutninger på den politikken som skal føres i kommunen og i de kommunale tjenestene som skal utvikles. Gjennom sine vedtak gir kommunestyret kommunedirektøren klarsignal til å iverksette det kommunestyret vedtar. Kommunedirektøren er den høyeste administrative lederen. Kommunen har følgende tre staber og tre avdelinger:

- Stab for samfunn
- Stab for organisasjonen
- Stab for økonomi og finans
- Avdeling for utdanning og kultur
- Avdeling for helse og omsorg
- Avdeling for bymiljø

Den administrative organiseringen er illustrert i figur 1.



Organisasjonskart Tromsø kommune 1. juni 2021



Figur 1 Organisasjonskart av administrasjonen i Tromsø kommune. Hentet fra hjemmesiden til kommunen.

Som det også fremgår av organisasjonskartet, er avdeling for helse- og omsorg inndelt i fire seksjoner:

- Seksjon for sykehjem
- Seksjon for hjemmetjenester
- Seksjon for oppfølgingstjeneste
- Seksjon for velferd, arbeid og inkludering

Tromsø kommune vedtok i 2018 at tillitsreformen skulle innføres i kommunen. Kommunestyret vedtok i sak 117/19 *Organisering av tjenestetildeling og vedtaksmyndighet i avdeling for helse og omsorg* at ny organisering av tjenestetildeling og vedtaksmyndighet med flytting av myndighet til seksjonslederne i henhold til utredningens modell 1 vedtas. Det innebar at tildelingskontoret ble nedlagt, det ble etablert seksjonsvis forvaltningskontor og vedtaksmyndighet ble flyttet til seksjonslederne. Det ble i tillegg vedtatt å etablere et velferdskontor for å sikre en dør inn, med ansvar for mottak og fordeling av søknader og koordinering. Det er nå etablert som koordinerende helse- og omsorgskontor.

Formålet med ny organisering av helse- og omsorgstjenestene var å bidra til å kunne møte fremtidens helse- og omsorgsutfordringer, understøtte fagutvikling innen sektoren og yte sammenhengende tjenester av kvalitet<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Mandat – organisering avdeling for helse- og omsorg 2021. Beskrivelse av arbeidsoppdrag. Tredje og endelig utkast 25.01.2021.



I dag er det koordinerende helse- og omsorgskontor som mottar søknader om brukerstyrt personlig assistanse, derfra blir den fordelt til den aktuelle saksbehandler på det forvaltningskontoret søknaden hører til:

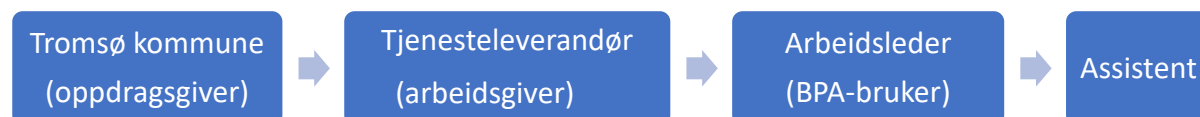
- Seksjon for hjemmetjenester
- Seksjon for oppfølgingstjenesten
- Tverrfaglig ressurs
- Seksjon for barn og familie

I tillegg er det et vedtaksteam som gjør den endelige vurderingen av saken.

### 1.3 Organiseringen og ansvarsfordeling

I BPA- ordningen har følgende roller og ansvar: kommunen, arbeidsgiver, arbeidsleder, med-arbeidsleder og assistent. Kommunen avgjør i utgangspunktet den overordnede organiseringen av sitt eget tilbud om BPA. Arbeidsgiveransvaret kan ligge hos kommunen, hos en privat tjenesteleverandør eller hos brukeren. Med unntak av at kommunen ikke kan pålegge brukeren selv å være arbeidsgiver, er beslutningen om hvem som skal være arbeidsgiver omfattet av kommunens frihet til å organisere tjenestene.

Dersom kommunen ønsker å benytte private tilbydere av BPA, kan dette gjøres ved å benytte tjenestekonsesjonskontrakter. Da får bruker anledning til å velge mellom ulike leverandører av BPA. Ifølge oversikt på Tromsø kommunes hjemmeside benytter kommunen seg av 16 forskjellige tilbydere av BPA. Figuren nedenfor illustrerer hvordan ansvarsområdene er organisert i Tromsø kommune.



Figur 2 Visualisering av ansvarsområdene for de involverte i BPA- ordningen slik Tromsø kommune har organisert den.

Det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for arbeidsforholdet til assistentene, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Dersom brukeren selv er arbeidsgiver, gjelder reglene i forskrift om husarbeid, tilsyn og pleie i privat arbeidsgivers hjem og hushold. Det er arbeidsgiver som ansetter og eventuelt sier opp eller avskjediger assistenter, og som har ansvaret for at gjeldende lovverk følges for slike prosesser. Arbeidsleder har det daglige lederansvaret for den enkelte BPA-ordning. Arbeidslederen må følge lov- og avtaleverk for assistentene på samme måte som andre personalledere. Med arbeidsleder menes person som ivaretar brukerstyringen på vegne av eller i samarbeid med brukeren.

Assistenten utfører arbeid som ligger til stillingen, i tråd med stillingsbeskrivelsen. Assistenten skal også bidra til at arbeidslederen når de målene som er satt for den enkeltes BPA-ordning, i henhold til det kommunale vedtaket. Assistenten har også et ansvar for at tjenestene utføres forsvarlig ut fra bestemmelsene i helsepersonelloven. Assistentene har ikke dokumentasjonsplikt.

## 2 BPA-ORDNINGEN – BAKGRUNN OG FORMÅL

Idéene bak brukerstyrt personlig assistanse kommer fra «*independent living*»- bevegelsen i USA på 1960-tallet. Det var fysisk funksjonshemmede studenter som mente at de selv visste best om sin egen situasjon, og de ønsket uavhengighet, selvbestemmelse og deltakelse i samfunnet. I 1990 startet Handikapforbundet opp en forsøksordning med BPA<sup>3</sup>.

Brukerstyrt personlig assistanse ble lovfestet som tjeneste etter tidligere lov om sosiale tjenester med virkning fra 1. mai 2000. På dette tidspunktet var det 680 personer i Norge som hadde BPA. Etter år 2000 har dette tallet økt jevnlig. I 2012 var det 2892 personer med BPA<sup>4</sup>.

Ved behandling av statsbudsjettet for 2006 ba Stortinget Regjeringen om å fremme lovforslag om rett til brukerstyrt personlig assistanse. Som oppfølging av denne saken hadde Helse- og omsorgsdepartementet i 2007 på høring et forslag om rett til BPA. Av høringsnotatet fremgikk det at rettigheten skulle inntre dersom tjenestebehovet var 20 timer eller mer. Dette forslaget var basert på grunnvilkårene for å få praktisk bistand og utmåling av tjenesten fortsatt skulle være regulert i dagjeldende sosialtjenesteloven. Det viste seg at en svært liten andel av høringsinstansene støttet departementets samlede forslag. Høringen reiste flere prinsipielle, økonomiske og praktiske problemstillinger. På denne bakgrunnen varslet Helse- og omsorgsdepartementet Stortinget i budsjettproposisjonen for 2009 at spørsmålet om rettighetsfestingen av BPA ville bli sett i sammenheng med arbeidet med harmoniseringen av den kommunale helse- og sosiallovgivningen. BPA ble videreført som en egen pliktbestemmelse for kommunen i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8 med følgende ordlyd: *Kommunen skal ha tilbud om personlig assistanse etter § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b, i form av praktisk bistand og opplæring organisert som brukerstyrt personlig assistanse.* Loven trådte i kraft 1. januar 2012.

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 91 L (2010-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. fattet stortinget følgende vedtak:

*«Stortinget ber regjeringen utrede videre de økonomiske og administrative konsekvensene og raskt komme tilbake til Stortinget med et forslag om rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse for brukere med stort behov innenfor den samme økonomiske rammen som gjelder i dag»*

På denne bakgrunn ble det sendt ut et høringsnotat om rett til brukerstyrt personlig assistanse i mars 2013 med høringsfrist august 2013. Det ble foreslått at personer med varig og stort behov for praktisk bistand og opplæring etter helse- og omsorgstjenesteloven skal ha rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Forslaget ble begrenset til å gjelde personer under 67 år og omfatter ikke støttekontakt, avlastning og helsetjenester. Stort behov ble definert som minst 25-32 timer i uken. Høringsnotatenes forslag til rettighet omfatter i utgangspunktet ikke tjenester som krever mer enn en tjenesteyter til stede eller nattjenester, unntatt brukere med kontinuerlig behov for slike tjenester.

I Prop. 86 L fremkommer høringsinstansenes syn på en rettighetsfesting av BPA. Det viser seg at det er ulik oppfatning når det gjelder organiseringen av BPA. Kommunene er i all hovedsak

<sup>3</sup> Prop. 86L (2013-2014) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse).

<sup>4</sup> Prop. 86L (2013-2014) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse).

positive til begrensingen som gjelder timeantallet på minimum 25-32 timer bistand per uke. Her er helsedirektoratet skeptisk og ønsker en absolutt timegrense for rett til BPA fordi: «... dette, i alle fall uten tilleggsvilkår, er lite egnet til å treffe de brukerne som har størst behov for en slik organisering av tjenestene. I tillegg er det en fare for at en konkret timegrense fører til uheldige tilpasninger og at den kan bli styrende for vurderinger av hjelpebehov» Helsedirektoratet mener en rett til BPA bør baseres på en individuell vurdering av brukerens behov, livssituasjon, ønsker og kommunenes faglige vurdering.

Funksjonshemmende Fellesorganisasjon (FFO) er svært uenig i måten stort behov defineres på i høringsnotatet og de uttaler seg:

*«Stort behov ikke nødvendigvis henger sammen med behov for mange timers bistand. Man kan ha stort behov for å få tjenestene organisert som BPA selv med et lite timebehov nettopp på grunn av alle fordelene som ligger i selve organiseringsformen BPA... (...) Når departementet definerer «stort behov» som behov for mer enn 32 timer med assistanse vitner det om en snever og utdatert forståelse for hva en funksjonshemming innebærer i praksis. Funksjonshemming omfatter ikke bare bevegelseshemming, men også mennesker med kognitive og psykiske funksjonsnedsettelse som har et stort behov for helhet og kontinuitet i tjenestetilbudet for et verdig liv. Behovet defineres av behovet for å kunne få et mer meningsfullt og aktivt liv, ikke i antall timer».*

Det står videre i Prop. 86 L at flere kommuner påpeker at de ønsker veiledere fremfor et fastsatt timeantall. Asker kommune skrev i sin høringsuttalelse:

*«Ved å låse retten til BPA til et absolutt timeantall, risikerer vi at beslutningen om tjenestetilbud blir tatt uten tilstrekkelig skjønnsmessig vurdering av brukerens situasjon».*

Når det gjelder varige behov, var det ingen av brukerorganisasjonene, kommunene eller statlige organer som hadde kommentert dette vilkåret. Aldersbegrensningen på 67 år var det et stort flertall av høringsinstansene som ikke støttet forslaget om å utelukke brukere over 67 år.

Videre opplyses det i Prop. 86 L at KS og andre høringsinstanser mener en rettighet bør være forbeholdt de som lever et aktivt liv og rettigheten må inneholde krav til at bruker må være i stand til å være arbeidsleder selv.

Under punkt 8 *Evaluering og annen oppfølging* i Prop. 86 L står det at innspillene fra høringsinstansene viser at det er behov for klargjøring av ulike problemstillinger knyttet til BPA. Det vil på bakgrunn av dette utarbeides et rundskriv der BPA-ordningen, både etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8 og rettigheten etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d blir utdypet.

Den 1. januar 2015 trådte § 2-1 d i pasient- og brukerrettighetsloven om rett til brukerstyrt personlig assistanse i kraft. Den 18.12.2015 kom rundskriv nr. 1-9/2015 *Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. Her står det blant annet at i forbindelse med rettighetsfestingen har det blitt reist flere spørsmål om hva som ligger i rettigheten og hvor langt denne går. Det er særlig spørsmål som kan oppstå i forholdet mellom rettigheten og annen lovgivning, og i forholdet til kommunens øvrige ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven. Det står videre i rundskrivet at de ulike problemstillingene som kan dukke opp må avgjøres konkret på bakgrunn av de regler og hensyn som gjør seg gjeldende. Gjennom

rettighetsfestingen har lovgiver imidlertid gitt et tydelig signal om prioritering av de verdiene som BPA bygger på.

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier gjorde en evaluering av rettighetsfestingen av BPA i 2017. *Rettighetsfesting av BPA- Store forventinger, betinget suksess*. I konklusjonen som omhandler likebehandling mellom kommunene står det at blant annet følgende:

*«Skuffelse knyttet til forventingen om likebehandling på tvers av kommunegrenser ikke blir innfridd er forståelig. Samtidig er det viktig å peke på forventingene kanskje har vært urealistisk og/eller bygd på feil forutsetninger. Rettighetsfestingen har begrensninger og dermed vil det kommunale selvstyre føre til at ellers like individer erfarer ulikt med hensyn til hva de mottar av tjenester og hvilken smidighet hjemstedskommunen viser.*

*Forventingene handler kanskje derfor om delvis ulike saksforhold. For det første, så kan det være slik at BPA blir vurdert i for stor grad på intensjonene, og ikke hva ordningen formelt sett garanterer. For det andre, den kommunale forankringen gir mulighet til å «overprestere» (vurdert opp mot det formelle innholdet i BPA), noe som i og for seg er i strid med intensjonen om likhet/likebehandling isolert sett, men som neppe kan sies å være uønsket fra et politisk ståsted. For det tredje, begrepet «rettighet» gir trolig også urealistiske forventinger hos noen om hvor stor grad av automatikk det skal være innebygd i tildelingen. Ordningen innebærer skjønn. Et skjønn kan naturligvis utøves feil, derfor er det viktig at vi har klageinstanser. Men om man fjerner skjønnen, kan ordningen bli skadeliggende på andre måter, enten ved (for) høye kostnader eller ved uheldige situasjoner der man tildeler BPA til personer som ikke makter å administrere ordningen, med den «smerten» det kan påføre folk».*

## 3 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

### 3.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Er Tromsø kommune sin praktisering av BPA-ordningen i samsvar med gjeldende regelverk og anbefalinger?*
2. *Hvordan er omfanget av BPA-ordningen i Tromsø kommune sammenlignet med andre storbykommuner?*

### 3.2 Kilder for revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området, og utledes med utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtatte problemstillinger. Problemstilling 2 er av deskriptiv karakter. For deskriptive problemstillinger er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier for besvarelse av problemstilling 1 i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 24.6.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov 24.6.2011 nr. 31 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)
- Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 17.6.2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift 27.6.2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting
- Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
- Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester – difi veileder 2013:2 oppfølging av kontrakter
- Prop. 86L (2013-2014) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)
- Helsedirektoratet. Opplæringsbok brukerstyrt personlig assistanse BPA
- Kommunale planer, retningslinjer og rutiner

### 3.3 Utledning av revisjonskriterier

#### Brugerstyrt personlig assistanse (BPA)

BPA er en alternativ måte å organisere tjenestene praktisk og personlig bistand til personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Målet er å bidra til at personer med bistandsbehov får et så aktivt og uavhengig liv som mulig, til tross for funksjonsnedsettelsen. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b og § 3-8, fastsetter at kommunen skal ha tilbud om personlig assistanse, i form av praktisk bistand og opplæring, organisert som brukerstyrt personlig assistanse.

En forutsetning for rett til BPA er at brukeren har rett til nødvendig helse- og omsorgstjenester fra kommunen jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a andre ledd. Begrepet nødvendig helse- og omsorgstjenester er å forstå som en nødvendig hjelp med forsvarlig standard basert på en individuell helse- og sosialfaglig vurdering av behovet til bruker<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Rundskriv1-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Med virkning fra 01.01.2015 gir pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 bokstav d, enkelte grupper krav på å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Ifølge rundskrivet 1-9/2015 er rettighetsfestningen av BPA begrunnet i et ønske om å sikre at mennesker som har store behov for praktisk bistand, vil få større mulighet til å ta ansvar for eget liv og velferd. Ifølge rundskrivet vil det være innholdet i og formålet med bistanden personen har behov for, som vil være avgjørende for om personens tjenestebehov gir grunnlag for retten til BPA.

Pasient – og brukerrettighetsloven § 2-1 d omfatter personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse, samt for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Retten omfatter også personer over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse. Videre er det presisert at med stort behov menes tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer per uke har likevel rett til tjenester organisert som BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen. Dette vil ifølge rundskrivet bero på en konkret helhetsvurdering der størrelsen på kostnaden ved BPA-organisering sammenlignes med de ressursene kommunen ellers ville ha brukt i den konkrete saken. Det som skal legges til grunn er kostnadene ved et individuelt utformet tjenestetilbud. Kommunen må gjøre rede for hvordan den har kommet frem til at BPA-ordningen vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

Pasient og bruker har rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med pasient eller bruker, jf. pasient og brukerrettighetsloven § 3-1 første og annet ledd. Dette er også omtalt i helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6, 3-6 og 3-8.

Kapittel 7 i helse- og omsorgstjenesteloven omhandler individuell plan, koordinator og koordinerende enhet. I henhold til §§ 7-1 og 7-2 skal kommunen utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med langvarige og koordinerende tjenester. Videre står det at kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte. I tillegg skal kommunen etter loven tilby koordinator, der koordinatoren skal sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte pasient eller bruker, samt sikre samordning av tjenestetilbudet og fremdrift i arbeidet med individuell plan. Dette er også omtalt i pasient -og brukerrettighetsloven § 2-5.

Forvaltningsloven § 17 første ledd angir at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Herunder vil det være kommunen som skal innhente tverrfaglig informasjon i de tilfellene dette vurderes som relevant (rundskriv 1-9/2015).

På bakgrunn av overstående utledes følgende revisjonskriterier:

- 1. Tromsø kommune skal sikre at søknad om BPA innvilges til personer som**
  - **er under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og minst 32 timer/uke)**
  - **er under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og over 25 timer/uke) så sant ikke kommunen kan dokumentere at dette medfører vesentlige økte kostnader**
  - **har foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne**
  - **er over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget BPA**

## **2. Tromsø kommune skal tilby individuell plan og koordinator for personer med vedtak om BPA, som har langvarige og koordinerende tjenester**

### Arbeidsledelse

Arbeidsleder har ansvaret for den daglige driften av ordningen, herunder organisering og innhold i tjenesten i tråd med brukerens behov. Ifølge rundskrivet må det forutsettes at arbeidsleder har kjennskap til de grunnleggende reglene som arbeidsmiljø og ansattes rettigheter, og at de kan drifte ordningen i tråd med den opplæringen og veiledning som gis ved arbeidslederkurs.

Videre opplyses det i rundskrivet at brukere som har en kognitiv funksjonsnedsettelse, psykisk sykdom eller er mindreårig, eller av andre grunner ikke kan ivareta arbeidslederopp gavene selv, er også omfattet av rettighetsbestemmelsen. Arbeidslederrollen ivaretas da av andre personer på vegne av eller i samarbeid med brukeren. Det følger i utgangspunktet av de alminnelige regler for fullmakt og representasjon hvem som eventuelt skal ivareta arbeidslederrollen for brukeren. Aktuelle arbeidsledere vil være personer med foreldreansvar for mindreårige barn, eller verger med mandat for det personlige området, jf. §§ 16 og 20 flg. Mindreåriges rett til selvbestemmelse øker etter hvert som de blir eldre, jf. barnelova §§ 31 flg. I takt med at barnets innsikt i egne behov øker, bør de samtidig gis økt mulighet til å medvirke til arbeidsledelsen. Foreldrenes roller ovenfor assistentene må klargjøres, slik at det blir klart for alle involverte hvordan arbeidsforholdet er innrettet. I de tilfeller der arbeidsledelsen ivaretas helt eller delvis av andre enn brukeren selv eller nære pårørende, må det sørges for at arbeidsledelsen ivaretas av en person som har en slik nærhet til den daglige tjenesteyteren slik at reell brukerstyring sikres. Dersom det ikke finnes en person som kan ivareta den daglige arbeidsledelsen på vegne av eller i samarbeid med brukeren, kan ordningen ikke defineres som brukerstyrt. I slike tilfeller må tjenestene organiseres på en annen måte. Det samme gjelder der det fremstår som formålsløst å forsøke, gjennom opplæring og veiledning, å få til en forsvarlig arbeidsledelse og et forsvarlig arbeidsmiljø.

På bakgrunnen av ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier:

## **3. Tromsø kommune skal ved behandling av søknad om BPA vurdere om det er en person som kan ivareta den daglige arbeidsledelsen på vegne av eller i samarbeid med brukeren på en slik måte at ordningen defineres som brukerstyrt**

### Saksbehandling

Forvaltningsloven inneholder regler om hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker. Reglene kalles saksbehandlerregler. Dette er viktige regler fordi de gjelder den enkeltes rett til å få behandlet sine saker av offentlige myndigheter på en forsvarlig måte<sup>6</sup>.

Forvaltningsloven § 11 angir at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det skulle vise seg at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det gis et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere.

Når det gjelder innholdet i enkeltvedtak, fremkommer det i § 17 første ledd at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre

---

<sup>6</sup> Lovdata.no

skal enkeltvedtak grunnis, forvaltningsloven jf. § 24. Og i § 25 fremkommer det at begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene.

I kommunens egne saksbehandlerrutiner fremkommer det punktvis hvordan prosessen er i saksbehandlingen. Under overskriften *Andre oppgaver/oppfølging punkt f*, står er det oppført at tjenestetilbudet evalueres årlig. Revisor legger med henvisning til dette til grunn at den tjenesten som er innvilget bør evalueres årlig.

På denne bakgrunn utledes følgende revisjonskriterier:

**4. Tromsø kommunes vedtak i saker om BPA, skal:**

- være er så godt opplyst som mulig
- begrunnes og vise til de regler vedtaket bygger på
- gi informasjon om klagegang, klagefrist og klageinstans

**5. Tromsø kommune må gi foreløpig svar dersom det viser seg at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere**

**6. Tromsø kommune bør evaluere vedtakene på BPA årlig i henhold til egne saksbehandlerrutiner**

Arbeidsgiveransvaret og oppfølging av kontrakter med tilbydere

Tromsø kommune benytter private tilbydere av BPA. Når private tjenesteleverandører blir benyttet kan dette gjøres ved å benytte tjenstekonsesjonskontrakter, jf. forskrift om offentlig anskaffelser § 1-3 annet ledd. Da får bruker anledning til å velge mellom de ulike leverandørene av BPA. Ifølge oversikt på Tromsø kommunes hjemmeside benytter kommunen seg av 16 forskjellige tilbydere av BPA. En del av å praktisere BPA-ordningen i henhold til regelverket er å følge opp tjenestetilbudet som ytes av private tjenesteleverandører. For å følge opp kontraktene er det naturlig at vi utleder revisjonskriterier fra *Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester – difi veileder 2013:2 Oppfølging av kontrakter* og *Rundskriv 1-9/2015 rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*.

I rundskriv 1-9/2015 rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA), fremkommer det at dersom kommunen benytter private tjenesteytere, kan Norsk standard brukes, da de har utarbeidet en standardavtale med vedlegg til bruk mellom kommuner og private og ideelle tjenesteleverandører (NS8435). Den dekker de viktigste områdene i kontraktsforholdet og som kan benyttes til å regulere forholdet mellom partene. Ifølge opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse fra Helsedirektoratet IS-2013 er ikke kommunen forpliktet til å følge denne. Da det kan være at det er naturlig å inkludere en annen type bistand i ordningen enn det som følger av standardavtalen. Dette vil i så fall komme frem i vedtaket til den enkelte. Videre opplyses det i Helsedirektoratets veileder at kommunen er ansvarlig for at gjeldende regler overholdes og dette gjøres ved å ha en skriftlig avtale med tjenesteleverandørene. Denne avtalen skal regulere krav til kvalitet, forpliktelser etter arbeidsgiveransvaret, og krav til rapportering. Det er viktig at kommunen sørger for å få tilstrekkelig tilgang til informasjon om driften i BPA-ordningene, uavhengig om de drives i regi av kommunen eller om de er lagt ut til private leverandører, slik at kommunen med sikkerhet kan si at lovverket følges. Det samme gjelder hvis brukeren er arbeidsgiver selv.



I *Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester – difi veileder 2013:2 oppfølging av kontrakter*, er det beskrevet hvordan kommuner kan følge opp sine kontrakter med tjenesteleverandører.

Når det gjelder avvikhåndtering, opplyses det i veilederen under *punkt 5.1.5 Håndtere avvik*, at avvik må dokumenteres- både selve avviket og oppfølgingsprosessen. Dette er viktig dokumentasjon for å sikre at kommunens rettigheter og til bruk for senere evalueringer. Videre står det at det vil ofte være et sterkt internt krav om at avviksinformasjon gjøres kjent og inngår som en viktig del av den generelle avtaleforvaltning.

Ifølge rundskriv om rettighetsfesting av BPA, 2015 er *arbeidsledelse omtalt i punkt 3.3*. Her har arbeidsleder ansvaret for den daglige driften av BPA-ordningen, herunder for organiseringen og innholdet i tjenesten. Viktige elementer i denne rollen er å definere egne behov, medvirke ved valg av assistenter og delta ved ansettelser, lære opp og veilede assistenter i hvordan hjelpen til arbeidsleder skal gis. Videre er en del av oppgaven å sette opp arbeidsplaner og turnus, kontrollere timelister og sørge for vikarer ved ferieavvikling og sykdomsfravær. Det forutsettes at arbeidsleder har kjennskap til de grunnleggende reglene om arbeidsmiljø og ansattes rettigheter, og kan drifte ordningen i tråd med den opplæringen og veiledningen som gis ved arbeidslederkurs. Det er kommunen som må lære opp brukeren slik at hen kan ivareta dette ansvaret. Dette ansvaret er videreført til tjenesteleverandør gjennom standardkontrakten med tjenesteleverandørene under *punkt 1.6 Leverandørens ytelser og forpliktelser*. Her blir det kommunens oppgave i kontraktsoppfølgingen å påse at dette blir gjennomført som avtalt.

I Norsk standard NS 8435:2011 Alminnelige kontraktsbestemmelser for brukerstyrt personlig assistanse (BPA) som ligger til grunn i tjenstekonsesjonskontrakten mellom Tromsø kommune og tjenesteleverandør står det under punkt 13.1 Rapporteringsplikt, at leverandøren skal rapportere månedlig til oppdragsgiver om arbeidslederens forbruk av antall assistenttimer.

På denne bakgrunn utledes følgende revisjonskriterier:

- 7. Tromsø kommunes kontrakter med tilbyderne av BPA skal regulere krav til kvalitet, forpliktelser etter arbeidsgiveransvaret og krav til rapportering**
- 8. Tromsø kommune skal følge opp kontraktene med tjenesteleverandørene på BPA gjennom å:**
  - **Sikre informasjon fra tjenesteleverandør som omhandler avvik og pasientskader**
  - **Gi opplæring til arbeidslederne, slik at de kan utføre sitt arbeid tilfredsstillende**
  - **At leverandør rapporterer månedlig om antall timer brukt per bruker**

Under *punkt 5.1.2 Følge opp leveranse og kontrakt* i veilederen for anskaffelser av helse- og sosialtjenester, står det at særtrekkene ved helse- og sosialtjenester medfører flere typer utfordringer for kontraktsoppfølging. Selv om det kan være ønskelig med presise, detaljerte og lett målbare kontraktsvilkår, vil en anskaffelseskontrakt for helse- og sosialtjenester vanskelig spesifisere alle krav som reelt sett er nødvendig for å gi tilfredsstillende tjenester (i henhold til tjenestens formål, lovkrav mv). Dette følger av kravet om brukermedvirkning at faglige gode tjenester generelt forutsetter at tjenesteyteren utøver skjønn. Derfor må kontrakten gi tilstrekkelig rom for fleksibilitet. Det betyr at kravspesifikasjonene alene ikke er tilstrekkelig

som styringsgrunnlag. Det er viktig med dialog med tjenesteleverandøren for å sikre en felles forståelse av målet med anskaffelsen.

Oppdragsgiver er lovpålagt å sørge for at tjenestene er forsvarlig, og tilstrekkelig kontroll på tjenesteutøvelsen. Kontraktoppfølgingen forutsetter derfor at kommunen som oppdragsgiver må sørge for å innhente relevant og tilstrekkelig informasjon som viser at levert tjeneste samsvarer med kontraktvilkårene og lovpålagte krav. Brukerne kan gi verdifull (skjønnsmessig) evaluering av kvalitet, og det er svært viktig å innhente kunnskap om tjenestene sett fra brukernes perspektiv.

**9. Tromsø kommune må innhente informasjon om tjenesteleveransen fra personer det ytes tjenester til innenfor BPA-ordningen**

## 4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

---

### 4.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon<sup>7</sup>.

Tromsø kommune ble orientert om oppstart av forvaltningsrevisjonen i brev datert 05.03.2021. Oppstartsmøte ble gjennomført med avdelingsleder koordinerende helse- og omsorgskontor, avdelingsleder forvaltningskontoret i seksjon for hjemmetjenester, avdelingsleder forvaltningskontoret i seksjon oppfølgingstjenester og seksjon for velferd, arbeid og inkludering og BPA-kontakt/saksbehandler fra seksjon for hjemmetjenester. Møtet ble gjennomført via teams. Avdelingsleder koordinerende helse- og omsorgstjenester har vært vår kontaktperson i denne forvaltningsrevisjonen<sup>8</sup>. Datainnsamlingen har blitt gjennomført i perioden mars til november 2021. Revisor har benyttet dokumentanalyse og intervju som metoder.

Vi har henvendt oss til statsforvalteren i Troms og Finnmark for informasjon om antallet klager de har mottatt om BPA i Tromsø kommune. Vi forespurte også informasjon om eventuelle tema/grunnlag for klagen.

Fra Pasient- og brukerombudet i Troms og Finnmark, avdeling Tromsø<sup>9</sup> har vi bedt om informasjon om de har fått henvendelser fra brukere eller andre som ønsker veiledning eller hjelp vedrørende BPA i kommunen.

#### ***Problemstilling 1***

Vi har intervjuet tidligere leder for koordinerende helse- og omsorgskontor. Hun sluttet i stillingen i løpet av denne undersøkelsen. Vi ba om informasjon fra henne fordi hun har arbeidet i mange år på helse- og omsorgskontoret i kommunen og har god kjennskap til blant annet kommunens organisering og praktisering av BPA-ordningen.

I tillegg har vi intervjuet en saksbehandler som har et ekstra ansvar for veiledning av andre saksbehandlere i BPA-spørsmål, samt at hun har ansvar for kontakten med tjenesteleverandørene. Revisor har også intervjuet avdelingsleder på forvaltningskontoret for seksjon for hjemmetjenester. Ifølge informantene har denne seksjonen flest søkere på BPA. Revisor har skrevet referat etter intervjuene og disse har blitt tilsendt informantene for gjennomgang og tilbakemelding. I tillegg har revisor innhentet skriftlig informasjon per e-post fra koordinator/veileder på koordinerende helse- og omsorgskontor og avdelingsleder på forvaltningskontoret for oppfølgingstjenesten.

---

<sup>7</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

<sup>8</sup> Kontaktpersonen avsluttet sitt arbeidsforhold i Tromsø kommune under den pågående forvaltningsrevisjonen.

<sup>9</sup> I hvert fylke skal det være et Pasient- og brukerombud som skal arbeide for at pasienter, pårørende og brukere får ivarett sin rettsikkerhet ovenfor helsetjenesten. Samfunnsoppdraget er todelt. De skal arbeide for å ivareta pasientens og brukerens behov, interesser og rettsikkerhet. I tillegg skal de bidra til å bedre kvaliteten på tjenestene. Ombudene er uavhengige og de står fritt til å uttale seg om forhold de mener må endres for å gi pasienter og brukere bedre helse- og omsorgstjenester. Hentet fra <https://pasientogbrukerombudet.no/om-oss>

### Mappegjennomgang av innvilget vedtak

Problemstilling 1 besvares gjennom analyser av kommunens dokumentasjon i et utvalg av sakene hvor Tromsø kommune har innvilget søknad om BPA. Vi var tre forvaltningsrevisorer som gjorde mappegjennomgangen. Rådgiver/konsulent på seksjon for IT digitalisering og arkiv var sammen med oss i vår gjennomgang av sakene. Hun logget seg inn i den elektroniske pasientjournalen Profil, slik at vi kunne se på innholdet sammen der.

For å kunne gjøre utvelgelsen av saker for undersøkelse ba vi først om å få en samlet liste over alle aktive brukere i perioden 01.01.2019 til 30.06.2021. Den listen viste 64 brukere. Av hensyn til at kommunen gikk over til fullelektronisk system fra 03.06.2019 valgte vi å se på aktive brukere fra denne perioden frem til 30.06.2021. Av de 64 brukere var det 45 som hadde fått vedtak etter 03.06.2019. Deretter valgte vi de ti siste vedtakene og de ti første vedtakene fra denne perioden for undersøkelse. Dette utgjør 20 vedtak. Underveis i gjennomgangen så vi at én av sakene i uttrekket var oppført to ganger, dermed undersøkte vi 19 vedtak i mappegjennomgangen.

### Kontraktgjennomgang

Vi tok utgangspunkt i de fire leverandørene om leverer flest tjenester på BPA i Tromsø kommune. Vi ba om å få tilsendt kontrakter, både *kontrakt om levering av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*, og *driftsoppfølging av private leverandører av brukerstyrt personlig assistanse*.

### Avslag på BPA

Revisor ba om å få en samlet oversikt over avslag som kommunen har gjort for perioden 01.01.2019 til 07.09.2021. Rådgiver opplyste om at systemet Profil ikke er laget for rapportutskrift. Rådgiver fant gjennom systemet alle som har fått avslag på helse- og omsorgstjenester i kommunen i denne perioden. Hun overførte denne listen til Excel for deretter å sile ut alle andre avslag som ikke gjaldt BPA. Listen viser at Tromsø kommune hadde gitt 24 avslag i perioden. Revisor ba om å få utskrift av alle 24 avslag for å undersøke samtlige avslag. Vi fikk utskrift av søknad, avslag og klage på vedtak. Vi har også fått utskrift av svar fra statsforvalteren i de sakene de hadde svart på innsendt klage til dem. Noen av dokumentene fikk hadde samme dato som utskriftdatoen. Dermed har vi ikke data til å gjøre vurderinger på de gjeldende avslagene tilknyttet saksbehandlingstid.

### **Problemstilling 2**

Revisors drøftinger i kapittel 6 av omfanget av BPA-ordningen i Tromsø kommune og andre storbykommuner er basert på tallmateriale fra Statistisk Sentralbyrå. I vårt arbeid med å definere referansegruppen «storbykommuner» har vi tatt utgangspunkt i ASSS-samarbeidet – som er opprettet med den hensikt å bidra til læring og utvikling i partnerskap mellom *Kommunesektorens organisasjon (KS)* og norske storbykommuner. Medlemskommunene i ASSS-samarbeidet er Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø. Forkortelsen ASSS henviser til *Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storbykommuner*. I en forvaltningsrevisjonsrapport fra Agder Kommunerevisjon IKS (2019); «*Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) i Kristiansand kommune*», der Kristiansand kommunes ressursbruk på ordningen ble analysert, var også ASSS-nettverket referansegruppen for sammenlikninger. Revisor anser at medlemskommunene i ASSS-samarbeidet – som i kapittel 6 benevnes ASSS-nettverket – utgjør en hensiktsmessig referansegruppe for sammenlikning mellom Tromsø og andre «storbykommuner».

Indikatorer for Tromsø kommune og øvrige ASSS-kommuner sitt omfang av/ressursbruk på BPA-ordningen er hentet fra *Statistikkbanken*. Enkelte av indikatorene som inngår i fremstillingene i kapittel 6, er basert på revisors egne utregninger av gjennomsnitt for ASSS-kommunene.

## 4.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har fremlagt datamaterialet for kommunen. Vi har innarbeidet korrigeringer og supplerende opplysninger som kommunen ga oss i den anledning.

### Problemstilling 1

Revisor har innhentet opplysninger gjennom intervju av relevante personer på forvaltningskontorene, da det er de som arbeider og saksbehandler BPA-søknader. I tillegg har revisor gjennomgått dokumenter som sier noe om tilbudet til Tromsø kommune vedrørende BPA, samt generelle saksbehandlerrutiner. Det er også innhentet opplysninger gjennom mappegjennomgang, der et stort utvalg av innvilgede vedtak belyser kommunens saksbehandling og gir grunnlag for å vurdere praksis opp mot utledete revisjonskriterier. I tillegg har revisor gjennomgått alle avslagene som kommunen har gitt fra 01.01.2019 til juni 2021. Grunnlagene for avslag vil også si noe om kommunens saksbehandling vedrørende BPA-ordningen. Summen av disse dataene gir grunnlag for å belyse og kunne gjøre vurderinger av kommunens praktisering av BPA-ordningen til innbyggerne i kommunen. Revisor har også innhentet informasjon per e-post hos relevante personer for data for å kunne besvare revisjonskriteriet vedørende individuell plan og koordinator. For å undersøke om Tromsø kommune følger opp kontaktene med tjenesteleverandørene har revisor gjennomgått tjenestekonsesjonskontraktene for fire tjenesteleverandører. Revisor anser utvelgelsen av kontraktene kommunen har med disse fire tjenesteleverandørene som tilstrekkelig da det er de som utgjør størstedelen av oppdragene på BPA hos kommunen. Videre har revisor gjennomgått referat fra den årlige rapporteringen fra tjenesteleverandørene til kommunen.

### Problemstilling 2

Revisor anser at sammenlikningene av Tromsø kommune og øvrige ASSS-kommuner er en hensiktsmessig operasjonalisering av problemstilling 2 sin ordlyd «sammenliknet med andre storbykommuner». ASSS-nettverket består av flere kommuner som med henblikk på variabler som blant annet innbyggertall, befolkningssammensetning, infrastruktur og liknende, er mer sammenliknbare med Tromsø kommune enn hva norske kommuner generelt er. Alle medlemskommunene i ASSS-nettverket må kunne defineres som «storbykommuner» etter en «norsk målestokk».

Hva angår tallmaterialets pålitelighet, anser revisor at Statistisk Sentralbyrå må anses som en troverdig og pålitelig kilde. Revisor antar videre at flere av tallene som fremstilles i kapittel 6, har sin opprinnelse i kommunene og har vært rapportert fra kommunene inn til Statistisk Sentralbyrå. Revisor ser ingen grunn til å tvile på at tallene er riktige. De indikatorverdiene i

kapittel 6 som er beregnet på revisors egne utregninger, har blitt kontrollregnet for å sikre påliteligheten i dem.

Revisor vil understreke at tallmaterialet kapittel 6 bygger på, er egnet til å beskrive – men ikke forklare – forskjeller mellom Tromsø kommune og øvrige ASSS-kommuner hva angår omfanget av BPA-ordningen. Vi oppfatter for øvrig at problemstilling 2 etter sin ordlyd er avgrenset til å fordre beskrivelser av BPA-ordningens omfang i Tromsø og andre storbykommuner.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

#### 4.3 Avgrensninger

Når det gjelder selve innholdet i tjenesten, vurderer ikke vi det i denne undersøkelsen. Vi har heller ikke gjort undersøkelser av andre aktører enn kommunen. Det vil si at vi ikke har gjort undersøkelser hos tjenesteleverandørene eller brukerne. Når det gjelder arbeidsgiveransvaret, ligger dette hos tjenesteleverandør. Revisor har ikke undersøkt om arbeidsgiver overholdelse av sine plikter knyttet til arbeidsgiveransvaret, annet enn kontraktoppfølgingen.

## 5 TROMSØ KOMMUNES PRAKTISERING AV BPA-ORDNINGEN

Er Tromsø kommune sin praktisering av BPA-ordningen i samsvar med gjeldende regelverk og anbefalinger?

### 5.1 Innledning

Rapporten er i det videre er bygd opp ved at de utledede revisjonskriteriene blir presentert i begynnelsen av hvert kapittel i en blå boks. Deretter fremkommer *Revisors funn* som beskriver data innhentet fra kommunen. Under overskriften *revisors vurderinger* inngår våre vurderinger av innhentet data opp mot de utledede revisjonskriteriene.

### 5.2 Systemer for saksbehandling, praksis og omfang

#### 1. Tromsø kommune skal sikre at søknad om BPA innvilges til personer som

- er under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og minst 32 timer/uke)
- er under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og over 25 timer/uke) så sant ikke kommunen kan dokumentere at dette medfører vesentlige økte kostnader
- har foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne
- er over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget BPA

#### Revisors funn

##### Skriftlig system og rutiner gjeldende for saksbehandlingen

I delegasjonsreglementet til Tromsø kommune står det om ikrafttredelse at punkt 1 til 13 i reglementet er gjeldende fra 12.12.2019. Øvrige punkter kan endres administrativt og er sist oppdatert 15.10.2020. I reglementet er det delegert myndighet etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester fra kommunedirektøren til avdelingsdirektør for helse og omsorg når det gjelder myndighet etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. av 24.06.2011 nr. 30. Denne delegeringen er videreformidlet til seksjonsleder for hjemmetjenester og seksjonsleder for oppfølgingstjenesten og igjen videreført til avdelingslederen på forvaltningskontoret seksjon for hjemmetjenester og avdelingslederen på forvaltningskontoret seksjon for oppfølgingstjenester.

Revisor har mottatt skriftlige saksbehandlerrutiner som var sist revidert august 2021. I rutinene er det beskrevet punktvis følgende temaer:

1. Søknad kommer inn
2. Akutte saker behandles umiddelbart av forvaltningskontoret
3. Korttidsopphold i institusjon inkl. rehabiliteringstilbud
4. Ventelister
5. UNN kontoret
6. Innsynsbejæring

Og det står oppført sist i dokumentet vedrørende andre oppgaver/oppfølging som skal gjøres. Blant annet står det under dette punktet at tjenestetilbud evalueres årlig. Disse rutineene er generelle og gjelder all saksbehandling slik revisor forstår det.

Revisor har også mottatt et dokument som heter *Tjenestebeskrivelser – Helse og omsorgstjenester i Tromsø kommune*<sup>10</sup>. Dette er et større dokument som inneholder informasjon om alle tjenestene i helse- og omsorgstjenesten. Innledningsvis står det at disse tjenestebeskrivelsene retter seg til de som skal søke om tjeneste, pårørende, ansatte i kommunen, frivillig sektor og samarbeidspartnere. Videre er det informasjon om hvordan søke på helse- og omsorgstjenester og generell informasjon om prosessen og tjenestene kommunen tilbyr. Revisor fremhever ikke alt innholdet, men det som er relevant for denne forvaltningsrevisjonen. Det er et eget kapittel som omhandler *Individuell plan og koordinator* og ett kapittel som omhandler *personlig assistanse i form av praktisk bistand og opplæring (inkludert brukerstyrt personlig assistanse (BPA))*. Det opplyses om BPA at målet for tjenesten er å bidra til å gjøre bruker mest mulig selvhjulpen i dagliglivet. Videre står det at det skal gis nødvendig opplæring og/eller hjelp til egenomsorg, personlig stell og praktiske gjøremål. Trening og tilrettelegging/teknologi vurderes alltid før hjelpetiltak. Når det gjelder hvem som kan få BPA, står det følgende:

- Personer som har ønske om, og mulighet til å være arbeidsleder for egne assistenter
- Personer som har nærstående som kan bistå dem med å være arbeidsleder for egne assistenter (en fungerende arbeidsleder gjør dette vederlagsfritt, og må godkjennes av kommunen)
- Personer som har omfattende og sammensatte tjenestebehov (rettighet utløses av minimum 32 timer praktisk bistand per uke, eller 25 timer dersom kommunen ikke kan dokumentere betydelige økte kostnader.)
- Personer med varige hjelpebehov (over 2 år)
- Rettigheten gjelder ikke ved punktvis hjelp på natt eller punktvist behov for hjelpere

Videre opplyses det om tjenestestand, altså standardene hva som gis som BPA og hva som ikke ligger under tjenesten. Det står at:

- Kommunen kan bistå med følge til helseavtaler når det er nødvendig, men det forutsettes at følge av familie er vurdert og forsøkt først. Pårørende har rett til å få dekket transport og tapt arbeidsinntekt fra spesialisthelsetjenesten dersom de er ledsager dit.
- Husvask utføres vanligvis hver 4. uke. Rengjøring utføres i rom som er i daglig bruk, normalt innenfor 1,5 time. Vindusvask utføres 1 gang per år. Storrensjøring eller ekstra oppgaver i forbindelse med gjester hører ikke under kommunens ansvar.
- Man kan få hjelp til å bestille middager og matvarer.
- Apotekene kan sende medisiner med posten for dem som ikke kan hente selv, men i akutte tilfeller kan vi også hente medisiner.
- Hagearbeid og husdyrhold ivaretas ikke av helse- og omsorgstjenesten.
- Regelmessig snø-fjerning er et privat ansvar, men noen kan få hjelp til å bestille dette.

Kartleggingsskjema som blir brukt for å kartlegge behovet til de som søker om BPA heter *kartlegging og saksutredning* og inneholder følgende punkter:

1. Informasjon om brukeren og kontaktpersoner
2. Kartlegging av funksjoner og ressurser

---

<sup>10</sup> Dette dokumentet ligger på hjemmesiden til kommunen.



3. Områder der velferdsteknologi kan være aktuelt
4. Utredning og vurdering

Det er mange punkter som skal fylles ut og totalt er skjemaet på 11 sider. Under punkt fire står det også at saksbehandler har et ansvar for å drøfte saken med eventuelt andre aktører, slik at Tromsø kommune fremstår samlet i sin behandling av saken, og at dette gjenspeiles i innstilling til vedtak. Under samme punkt er det listet opp en tidsplan som skal fylles ut, der det fremkommer hvor mange minutter per uke søker trenger i bistand når det gjelder personlig hygiene, dagtilbud (følgetjeneste), middagstilbereding, tilsyn, fysisk aktivitet, fritidstilbud, husvask, innkjøp med mer.

#### Praksis

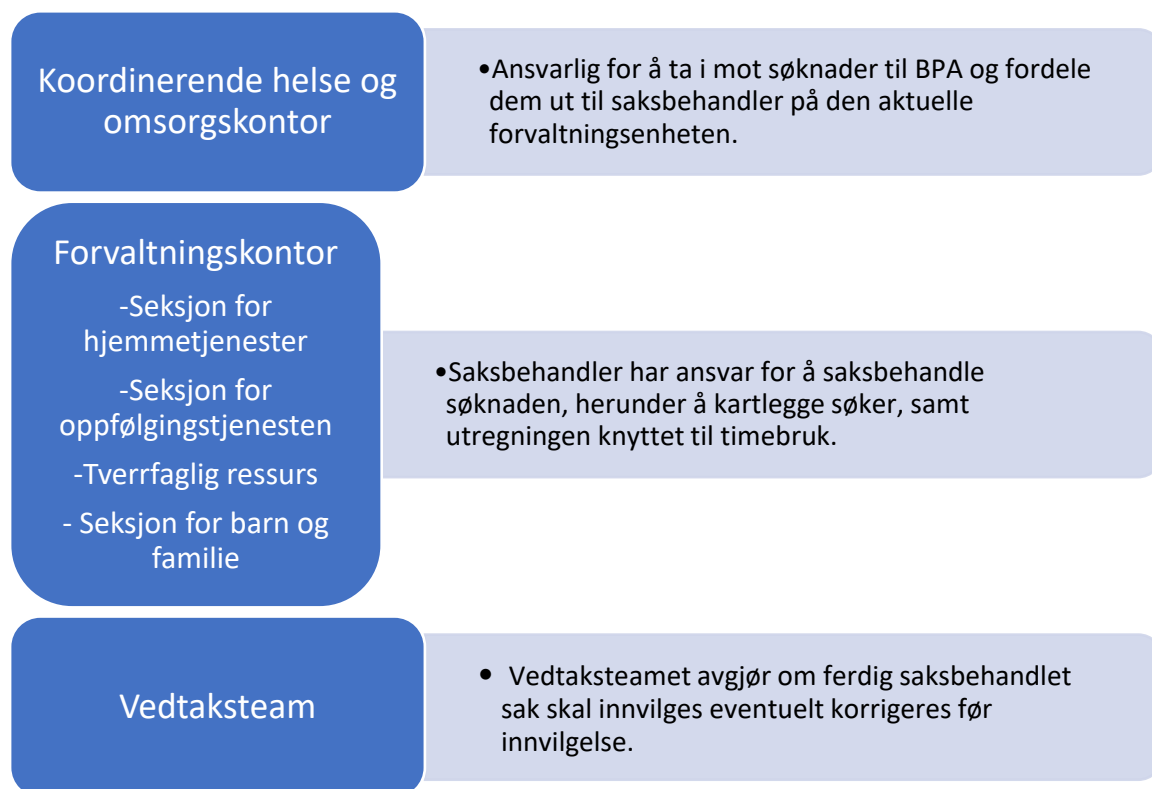
Alle søknader til helse og omsorg kommer inn til avdelingen koordinerende helse- og omsorgskontor. Derfra blir de fordelt til aktuell saksbehandler på den avdelingen den tilhører. Eksempelvis er saksbehandlerne i seksjon for hjemmetjenester inndelt i geografiske soner<sup>11</sup>. Saksbehandlere behandler alle typer søknader slik revisor har forstått det. Avdelingsleder på forvaltningskontoret for seksjon for hjemmetjenester opplyser om at de fremover ønsker å spesialisere enkelte saksbehandlere innenfor BPA blant annet. Dette på grunnlag av at hun har fått tilbakemelding fra enkelte saksbehandlere at det kan være utfordrende med utregningen av timeantallet på BPA- søknader. Revisor spør om det er en risiko at det blir ulik vurdering av timeberegningen fra de ulike saksbehandlerne. På det svarer hun at vedtaksteamet prøver å sikre likebehandling.

Kommunen har en BPA-kontakt. BPA-kontakten er ansatt som 100 % saksbehandler på forvaltningskontoret på seksjon for hjemmetjenester, og 50 % av stillingen innebærer å være BPA-kontakt for hele Tromsø kommune. En stor del av arbeidet inneholder å veilede andre saksbehandlere i forbindelse med BPA. BPA-kontakt opplyser om at saksbehandlere tar kontakt når de ønsker og trenger veiledning. Hun deltar også på kartleggingssamtaler sammen med saksbehandler når hun blir spurt om å delta på det. Slik revisor forstår det er BPA-kontakten med på de fleste kartleggingssamtalene som blir gjort i forbindelse med BPA-søknader.

Etter at BPA-søknaden er ferdig saksbehandlet, blir den sendt videre til vedtaksteamet. Vedtaksteamet består av lederne fra alle seksjonene. BPA-kontakten deltar i vedtaksteamet når de skal behandle BPA-søknader. Tidligere leder på koordinerende helse og omsorgskontor opplyser til revisor at målet med vedtaksteamet er å prøve å kjøre en samlet forståelse og utvikling av tjenesten. Vi har fått beskrevet at samtlige i vedtaksteamet leser hele saken og har fokus på selve bistandsbehovet før utmåling blir vurdert. Vi fikk også beskrevet at det hender at saker går i retur til saksbehandler hvis saken og hjelpebehovet er for dårlig belyst. Vedtaksteamet har møter ukentlig. Se figur nedenfor som beskriver saksgangen på BPA-søknader.

---

<sup>11</sup> Informasjon fra avdelingsleder forvaltningskontoret seksjon for hjemmetjenester.



Figur 3 Saksflyt på BPA-søknader.

### Kartlegging og utmåling av timer

Når det gjelder utmåling av timer til BPA, opplyser informantene at det utmåles på lik linje som om det skulle være en ordinær hjemmetjeneste. Det vil si at det som blir vurdert er behovet for helsehjelp, personlig assistanse og fritid. I tillegg vurderer de søknader for de som søker om avlastning for barn og unge. Videre opplyses det at i saksbehandlingen går de ut fra en kommunal standard når det gjelder tildeling av tid til praktiske gjøremål som fritidsaktiviteter, husvask og tilberedning av måltider. Eksempelvis er husvask 1,5 time hver fjerde uke, mens personlig hygiene er veldig individuelt. Kommunal standard for fritid er inntil tre timer i uken, men det skal være en skjønnsvurdering på dette, særlig for de som er ung. Det blir utmålt timer for dusjing en gang per uke, og skal det tildeles ekstra timer på det, skal det være en særlig grunn til det. Utmålingen av timer skal være forsvarlig, blir revisor opplyst om.

Kartleggingen av søkerne skjer i dialog med søker, opplyser informantene. Den informasjon søker gir er utgangspunkt for kartleggingen. Videre opplyses det at det er søkerens stemme som er utgangspunktet for timeregnskapet.

Revisor har spurt informantene om de opplever at vurderingene som blir gjort i behandlingen av BPA-søknader er vanskelige. På det svarer en informant at de følger loven og veilederen og at veilederen er veldig klar. Revisor viste i intervju at det kan se ut til at Tromsø kommune ligger over gjennomsnittet med hensyn til tildelte timer per bruker<sup>12</sup>. Dette bekrefter informanten at hun har hørt, men at kommunen følger loven ganske strengt og tildeler tjenester ut fra om de hadde ordinære hjemmetjenester. Hun sier videre at de som er ung har kanskje et større behov for å være sosial og trenger en BPA-assistent til det. Dette vurderes veldig etter skjønn og det er jo det saksbehandlerne er satt til å gjøre. En annen informant har ikke hørt at

<sup>12</sup> Jf. kapitel 6 *Sammenligning med andre kommuner*.

Tromsø kommune ligger over gjennomsnittet med sammenlignbare kommuner. Samtidig informerer denne informanten om at saksbehandlere har uttrykt at det kan være en utfordring med utmålinger av timer i saksbehandlingen og på denne bakgrunnen har forvaltningskontoret for seksjon for hjemmetjenester bestemt at de skal spesialisere enkelte saksbehandlere på blant annet BPA-søknader.

### Rettighetsbestemmelsen

Rettighetsbestemmelsen gjelder søkere som trenger mer enn 25 timer i uken av BPA-assistanse. Revisor stilte i intervju spørsmål om hvordan Tromsø kommune behandler søknadene fra personer som trenger under 25 timer i uken. De sier at der det er hensiktsmessig får søkere innvilget BPA, selv om det er under 25 timer i uken. De sier videre at det er flere grunner til at kommunen ikke er kategorisk på om søker ikke kommer opp i timeantallet som utløser rettigheten, men det som avgjør er om BPA er den beste hjelpen, og da vil kommunen innvilge BPA. Samtidig sier flere informanter at de har strammet noe inn når det gjelder å tildele BPA under 25 timer i uken. Denne innstramningen har blitt gjort ved årsskiftet 2020/21. Ifølge informantene er det flere årsaker, blant annet om søkere trenger punkthjelp i løpet av dagen, er dette vanskelig å gjennomføre med få timer. En annen årsak kan være at det enklere å skalere tjenesten enten opp eller ned ved behov når det er kommunen som er ansvarlig for den, men de påpeker at det kommer an på den som søker og hvilke behov det er snakk om.

Når det gjelder timeantall mellom 25 og 32 timer i uken, kan kommunen avslå søknad hvis det blir vesentlig dyrere for kommunen enn å tilby annen kommunal tjeneste. Revisor stilte spørsmål ved om dette har vært tema og begrunnelse for avslag som Tromsø kommune gir. På det svarer informantene at det er sjelden de bruker argumentasjon for at det blir for dyrt for kommunen. De vurderer om tjenesten er hensiktsmessig for brukeren.

### Omfang

I september 2021 hadde Tromsø kommune 62 personer som har vedtak om BPA. Det er avdelingen for hjemmetjenester som har den største andelen av brukere med henholdsvis 40 aktive brukere per oktober 2021. I mappegjennomgangen gikk revisor gjennom 19 vedtak, med utgangspunkt i de 62 aktive brukerne<sup>13</sup>. Tre av de 19 undersøkte vedtak var tildeling av tjenesten til førstegangssøkere.

Fordelingen i alder på personene som hadde disse blant de 19 vedtakene følgende:

Tabell 1 Antall innvilget vedtak fordelt på fødselsår.

Antall	Fødselsår
3 av 19	1945-1950 (over 67 år)
2 av 19	1951-1959
3 av 19	1970-1979
6 av 19	1980-1989
5 av 19	1990-1999

Det er 11 av 19 brukere som er 41 år eller yngre som har fått tildelt BPA per september 2021 i Tromsø kommune. Gjennomsnitt timeantall innvilget til brukerne i denne gruppen er 68,84 timer per uke. Der det øvre timeantallet er 168 timer per uke og minste tildelte timeantallet er 11 timer per uke.

<sup>13</sup> Det er en mer detaljert informasjon om utvalget og metode i kapittel 3 Metode, datamaterialet og avgrensning.

Revisor etterspurte om kommunen har en oversikt over funksjonsnivået til BPA-brukere. Informanten informerer revisor om at det blir laget en score for hver bruker i IPLOS. Dette er et nasjonalt register som kommunen er pålagt å registrere data inn i. Alle søkere blir registrert og scoret i dette systemet på funksjonsnivå. Da vi ba om å få rapport om IPLOS-score for BPA-brukere, var det ikke mulig å skille BPA-brukere fra andre brukere i andre tjenester i kommunen.

I perioden 01.01.2019 til 07.09.2021 har Tromsø kommune gitt avslag på 24 søknader om BPA. Tabellen nedenfor viser eksempler på begrunnelser som er gitt i avslagene. Det er som oversikten viser gitt ulike begrunnelser, eksempelvis at de har vist til punktvis hjelp i tillegg til lavt timeantall. Bildet viser at hovedgrunner til avslag er at søker ikke kan være arbeidsleder og har heller ingen nærstående som kan ta den rollen. Det er også flere som får avslag med begrunnelsen at de trenger punktvis hjelp i løpet av dagen og det er vanskelig å gjennomføre med BPA, da de skal ha minst 2 timer for oppmøte. Vi finner også at avslag er begrunnet med lavt timeantall også i kombinasjon til punktvis hjelp. Det er flere som allerede har fått BPA som søker om flere timer, men får avslag på det. Det er også gitt avslag grunnet i at det søker trenger er helsehjelp og vedkommende vil få annen kommunal tjeneste heller enn BPA.

Tabell 2 Oversikt over eksempler på begrunnelser gitt i avslag på BPA.

Avslag-begrunnelse
Søker kan ikke være arbeidsleder og har ingen nærstående som kan bidra til det
Søker får ikke bruke pårørende som assistent
Avslag om å få flere timer til BPA som er allerede innvilget
Punktvis hjelp
Helsetjenester
Timeantall for lavt – ikke rettighetsfestet

Av de 24 avslagene som kommunen har gitt, har det blitt klaget på åtte av dem. Av de åtte klagen på avslag, er det to klager som ikke er blitt ferdigbehandlet av kommunen på tidspunktet for denne undersøkelsen. I tabellene nedenfor her forklarer revisor hvor mange som har klaget på avslaget som kommunen har gitt på søknad om BPA. I tillegg fremkommer det informasjon om antall klager som er videresendt fra kommunen til Statsforvalteren i Troms og Finnmark og utfall på de klagen som er ferdigbehandlet.

I tabell 3 vises antall klager på avslag som kommunen har gitt. I tabell 4 vises antall klager som er sendt til Statsforvalteren i Troms og Finnmark. I tabell 5 fremkommer informasjon om utfall av klagebehandlingen på vedtak om avslag.

Tabell 3 Antall klager på avslag

Antall	Antall klager på avslag som kommunen har gitt
9 av 24	Har klaget på vedtaket til kommunen

Tabell 4 Antall klager sent fra kommunen til Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Antall	Klage sent til Statsforvalteren i Troms og Finnmark
7 av 9	Ble klagen sendt videre til Statsforvalteren

Tabell 5 Klagebehandling og utfall på klagen

Antall	Status på klagebehandlingen
1 av 9	Klagen ble trukket
1 av 9	Klagen ble delvis tatt til følge av kommunen, men resterende del av avslaget ble videresendt til Statsforvalteren for behandling. Kommunen fikk medhold av Statsforvalteren.
3 av 9	Klagen er ikke ferdigbehandlet hos statsforvalteren
1 av 9	Klager fikk medhold hos Statsforvalteren
1 av 9	Kommunen fikk medhold av Statsforvalteren
2 av 9	Kommunen har ikke ferdigbehandlet klagen

Informanten opplyser til revisor at hittil i år (oktober 2021) har det kommet inn tre nye søkere, i 2020 kom det åtte nye søknader på BPA og i 2019 kom det inn fire nye søknader.

### Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Statsforvalteren i Troms og Finnmark opplyser om at de har mottatt 15 klager på kommunens vedtak om BPA i perioden 01.01.2019 – 07.09.2021. Videre opplyser de om at 12 av sakene er avgjort. I tre av sakene har Statsforvalteren hentet inn ytterligere informasjon fra kommunen før avgjørelse. De opplyser videre at tre saker er sendt i retur til kommunen på følgende grunnlag:

- En sak er opphevet og sendt tilbake for ny behandling på grunn av saksbehandlingsfeil av Tromsø kommune
- En sak er blitt omgjort som følge av urimelig skjønnsutøvelse fra Tromsø kommune
- En sak er blitt omgjort på grunn av feil rettsanvendelse

De informerte videre om at begrunnelsene i kommunens avslag i klagesaker de har mottatt, har vært blant annet følgende:

- Søkeren hadde ikke tilstrekkelig timebehov for å utløse retten til å få tjeneste sine utformet som BPA.
- Deler av tjenestebehovet knyttet seg til tjenester som ikke faller innunder BPA-ordningen, eksempelvis punktvis natttjenester.
- Der klagen omhandlet omfanget av tildelte BPA-timer, utgjorde det innvilgete omfanget av BPA og andre innvilgede tjenester for øvrig et forsvarlig tjenestebilde

### Pasient- og brukerombudet

Årlig skriver Pasient- og brukerombudet årsmelding, både nasjonal årsmelding og lokale årsmeldinger. Årsmeldingene formidler brukererfaringer, pasientopplevelser og utviklingstrekk i helse- og omsorgstjenesten som pasient- og brukerombudet har merket seg. Revisor har sett på årsmeldingene for Troms og Finnmark, kontor på Tromsø for årene 2019 og 2020. Det er et eget kapittel som omhandler kommunale helse- og omsorgstjenester – utviklingstrekk og utfordringer. BPA-ordningen er ikke nevnt i noen av disse årsmeldingene. Revisor henvendte seg skriftlig til Pasient- og brukerombudet i Troms for opplysninger om hvor mange som har henvendt seg til dem om BPA i Tromsø kommune. Ifølge deres registre av henvendelser om BPA- ordningen i Tromsø kommune for perioden 27.09.2019 – 29.09.2021 hadde de mottatt tre saker. Til sammenligning har pasient- og brukerombudet i Troms mottatt 15 henvendelser for hele fylket. De opplyser om at dette avviker fra øvrige tjenestekategorier, hvor Tromsø har flest registreringer. De opplyser at de ikke har noen åpenbar forklaring på det.

Når det gjelder årsaker til at pasient og brukerombudet blir kontaktet om BPA, kan det se ut til at fellestrekkene omhandler arbeidslederrollen og brukerens evne til å ivareta den rollen. Dernest har spørsmål om kravene til forsvarlig helsehjelp blitt ivaretatt, vært aktuelle spørsmål. De sier videre at pasient- og brukerombudet ikke kan foreta en kvalitetsvurdering av de enkelte sakene, men at de registrerer at kommunens begrunnelse for å avslå søknad om BPA eller revidere/endre tjenesten har hatt utgangspunkt i saklige og relevante forhold ved BPA-ordningen.

### Revisors vurdering

Med henvisning til revisors funn ovenfor er revisors vurdering at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at Tromsø kommune må sikre BPA til personer som:

- er under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og minst 32 timer/uke) har rett på tjenesten.
- brukere under 67 år med et langvarig og stort behov for BPA (over 2 år og over 25 timer/uke) har rett på tjenesten så sant ikke kommunen kan dokumentere at dette medfører vesentlige økte kostnader
- at personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne har rett på tjenesten som avlastningstiltak.
- at brukere er over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget brukerstyrt personlig har rett på tjenesten.

Revisor har i vurderingen vektlagt både informasjon om kommunens systemer på området for saksbehandling av søknader om BPA og kommunens dokumentasjon i et utvalg sakene om BPA. På **systemnivå** har Tromsø kommune reglementer og rutiner som beskriver delegering av ansvar og saksbehandlingen ved søknader om BPA. Det fins også informasjon om de ulike tjenestene kommunen tilbyr i dokumentet tjenestebeskrivelser. Dette dokumentet fins også på hjemmesiden til kommunen og skal være tilgjengelig for innbyggerne i kommunen. Kommunen har en BPA-kontakt som har et hovedansvar knyttet til saksbehandlingen på BPA. BPA-kontakten er tilgjengelig for saksbehandlere som trenger støtte, veiledning og/eller hjelp til kartlegging av søkerne og eventuelt hjelp til utregningen av timer på BPA. Kartleggingsskjema som kommunen bruker i saksbehandlingen blir gjennomgått sammen med søker, skjemaet er omfattende og inneholder mange punkter. Kartleggingsskjemaet gir anvisning på at søkers stemme skal høres. Det har fremkommet opplysninger om at noen saksbehandlere synes det er vanskelig å regne ut timer på BPA, og slik revisor forstår det er det tenkt å starte med at det settes faste saksbehandlere på BPA på forvaltningskontoret for seksjon for hjemmetjenester. Kommunen har et vedtaksteam, som gjennomgår ferdig saksbehandlede saker. Sakene skal kvalitetssikres herunder påse at det blir en lik praksis i kommunen uavhengig av avdeling søknaden blir behandlet i.

Gjennom mappegjennomgangen ser vi at kommunen har innvilget søknad om BPA til personer som oppfyller beskrivelsene i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d. Kommunen gir tilbud til brukere over 67 år, når de har fått innvilget tjenesten før fylte 67 år. Timeantallet som er innvilget spenner seg fra 11 timer til 168 timer per uke. Dette betyr at brukere under rettighetsfestingen får tilbud, der kommunen har vurdert det hensiktsmessig.

Brukere som har behov for tjenester mellom 25-32 timer får tildelt BPA, uten at kommunen gir avslag grunnet det fins andre kommunale tjenester som er billigere. Revisor legger til grunn muntlig informasjon vi har fått og funn i mappegjennomgang som synliggjør at dette er praksisen til kommunen. Det fremkom ingen vedtak som omhandlet avlastning for personer

med foreldreansvar med hjemmeboende barn i mappegjennomgangen, men slik revisor vurderer det fins det skriftlig informasjon om at kommunen tilbyr denne tjenesten.

Av 24 undersøkte avslag, var det ni som klaget på avgjørelsen. Sju av ni klager ble videresendt til statsforvalteren. Tre klager er ikke ferdigbehandlet, mens en av ni har klager fått medhold og to av ni har kommunen fått medhold. Revisor anser ikke andelen klager som får medhold som så stort at det kan gi indikasjon på mangler i saksbehandlingen.

### 5.3 Individuell plan og koordinator

Tromsø kommune skal tilby individuell plan og koordinator for personer med vedtak om BPA, som har langvarige og koordinerende tjenester

#### Revisors funn

I det tidligere nevnte dokumentet *Tjenestebeskrivelser – Helse og omsorgstjenester i Tromsø kommune* inngår informasjon om Individuell plan (IP) og koordinator. Individuell plan og koordinator er verktøy som skal bidra til koordinerende tjenester, god samhandling og brukermedvirkning. Videre opplyses det om hva en IP er og hva en koordinator skal gjøre. En IP er en overordnet plan med utgangspunkt i brukerens mål og koordinatoren er en av tjenesteyterne til bruker som skal sørge for nødvendig oppfølging av brukeren.

Revisor kontaktet koordinator/veileder på koordinerende helse- og omsorgskontor per e-post for å innhente opplysninger på dette området. Det er to ansatte som har ansvar for oppfølging av individuell plan og koordinator til brukere i Tromsø kommune. Ressurscenteret for barn og familie har ansvaret for individuell plan til alle under 23 år. Stillings hovedoppgaver og ansvarsområder er følgende:

- Være et henvendelsessted for brukere og samarbeidspartnere, inkludert å være fast kontaktperson for brukere uten aktive tjenester
- Ha systemansvar for individuelle planer og koordinatorene i kommunen
- Motta og behandle henvendelser om individuell plan, herunder påse at det utnevnes +
- Gi opplæring, veiledning og informasjon om individuell plan og koordinatorrollen.
- Initiere og delta i utarbeidelse av samarbeidsavtaler og samarbeidsfora for personer med behov for habilitering og rehabilitering
- Samarbeide med brukerorganisasjoner, interne og eksterne samarbeidspartnere
- Samarbeide med koordinerende enhet i UNN, i henhold til samarbeidsavtaler
- Delta i nettverk for koordinerende enheter
- Ha supportfunksjon i forhold til sampro via pureservice (Dette er et digitalt verktøy som Tromsø kommunen bruker som et samhandlingsverktøy med brukere i kommunen. Blant annet for å opprette individuelle planer. I tillegg innebærer oppgaven ifølge kommunen å sikre at det de som ligger i sampro har faktiske og aktive planer, de kan ta ut rapporter og sammenligne med data i journal eksempelvis)
- Delta i utviklingsarbeid som gjelder brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenestetilbud, habilitering, rehabilitering og pasient forløp.

Revisor fikk opplyst at dette ivaretas i praksis ved at de ansvarlige får meldt behov fra tjenesteytere i egen kommune, enten fra saksbehandlere eller spesialisthelsetjenesten. Enkelte brukere eller pårørende søker på eget initiativ. De kan også få melding gjennom søknad til helse- og omsorgstjenester om individuell plan og koordinator. For å sikre at flere behov meldes inn, har de ansvarlige koordinatorene blant annet årlige møter med avdelingslederne i de ulike tjenestene i kommunen. I tillegg deltar de på møter i de ulike forvaltningskontorene. Koordinatorene opplyser til revisor at det fortsatt er brukere som kunne ha hatt behov for individuell plan som ikke blir meldt inn, så det er et område med utviklingspotensialer. De informerer videre at de fleste brukere som får tilbud om individuell plan og koordinator takker ja til det, men at det er en større andel blant rus/psykiatri som takker nei. Revisor spurte videre om det blir innrapportert i systemet Profil og om det er oppdatert med tanke på de som har blitt tilbudt. På det svarte de at nye saker registreres riktig og at de har jobbet med å få korrekte tall inn i Profil.

Informantene sier videre at når det gjelder BPA, er det få brukere som har individuell plan og koordinator. Grunnen til det kan blant annet være at ordningen er brukerstyrt, og brukeren styrer oppgavene til assistentene, inkludert annen samhandling med andre tjenesteytere.

En annen informant opplyser om at det skal sitte i ryggmargen til saksbehandler, om de oppdager at bruker har mange tjenester, skal koordinerende enhet kontaktes, for å tilby bruker individuell plan og koordinator. I dokumentet *rutiner saksbehandling* er det et punkt der det står at henvendelser vedrørende IP/koordinator behandles i koordinerende enhet.

Av de undersøkte sakene i denne forvaltningsrevisjonen viser tabellen nedenfor fordelingen av individuell plan og koordinator på de 19 utvalgte sakene hvor det var innvilget brukerstyrt personlig assistanse.

Tabell 6 Hvor mange av BPA-brukerne som har individuell plan og koordinator

Antall	Individuell plan og koordinator
3 av 19	Brukere har IP og koordinator
3 av 19	Bruker har blitt tilbudt IP og koordinator, men takket nei
7 av 19	Bruker har ikke to tjenester eller mer
6 av 19	Bruker har to tjenester eller mer, men har ikke IP eller koordinator

I seks av de 19 sakene er det ikke dokumentert om bruker har fått tilbud om individuell plan og koordinator.

### Revisors vurdering

Våre undersøkelser viser at det er egne ansvarlige for å gjennomføre forpliktelsen som kommunen har tilknyttet individuell plan og koordinator. Det fremkommer informasjon om tilbudet i dokumentet kalt tjenestebeskrivelser. Saksbehandlere er også ansvarlige for å melde saker til koordinerende enhet når de oppdager at bruker har flere enn to tjenester. Dette er ikke beskrevet eksplisitt i rutiner for saksbehandling, men det står at enheten skal kontaktes vedrørende henvendelser som omhandler individuell plan og koordinator.

Når det gjelder **praksis**, fant vi at seks av 19 brukere med vedtak om BPA har individuell plan eller koordinator eller er tilbudt dette og takket nei. For seks av 19 brukere var det ikke dokumentasjon i mappene om de var tilbudt dette eller ikke. Der det står at bruker har to tjenester eller mer, men har ikke IP eller koordinator er revisor usikker på om bruker har fått tilbud og takket nei, eller at de ikke har fått tilbud om det, siden det ikke opplyses om det i



Profil. Slik revisor vurderer det bør det fremkomme dokumentasjon på at bruker har blitt tilbudt IP og koordinator. Revisors vurdering er at Tromsø kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å tilby individuell plan og koordinator for personer med vedtak om BPA som har langvarige og koordinerende tjenester.

#### 5.4 Arbeidsledelse

Tromsø kommune skal ved behandling av søknad om BPA vurdere om det er en person som kan ivareta den daglige arbeidsledelsen på vegne av eller i samarbeid med brukeren på en slik måte at ordningen defineres som brukerstyrt

#### Revisors funn

Når det gjelder arbeidslederrollen, er det viktig ifølge informantene at bruker kan ivareta arbeidslederrollen på en god måte, eller at noen nærstående kan ta på seg den rollen. De sier at poenget med BPA er at den skal være brukerstyrt. Kommunen ønsker ikke at tjenesteleverandør skal ivareta denne rollen, da det vil bli blanding av roller opplyser de videre. Informantene opplyser om at det er i ett tilfelle at tjenesteleverandør er arbeidsleder i samråd med bruker, men da er det snakk om eksempelvis at tjenesteleverandør skriver timeliste på bakgrunn av det bruker sier som skal skrives.

Under punkt 1.8 i dokumentet *Driftsoppfølging av private leverandører av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*<sup>14</sup>, blir det spurt om familie eller nærstående er arbeidsleder eller arbeidstaker, hvis ja, er det gitt skriftlig tillatelse fra oppdragsgiver. Dette blir besvart i den årlige rapporteringen fra tjenesteleverandør til kommunen.

Av de undersøkte vedtakene viser det seg at bruker i 13 av 19 tilfeller er arbeidsleder selv. Fem av 19 tilfeller er det i samråd med enten nærstående, verge eller tjenesteleverandør. Se tabell 7 nedenfor.

Tabell 7 Fordeling av arbeidslederfunksjonen

Antall	Arbeidsledere
13 av 19	Bruker er arbeidsleder
2 av 19	Bruker er arbeidsleder i samarbeid med mor
1 av 19	Bruker er arbeidsleder i samarbeid med verge
1 av 19	Ektefelle er arbeidsleder
1 av 19	Bruker er arbeidsleder i samarbeid med tjenesteleverandør

#### Revisors vurdering

Våre undersøkelser viser at flertallet av de 19 sakene er det bruker selv eller bruker i samråd med mor, verge eller ektefelle. I tillegg følger kommunen dette opp hos tjenesteleverandør i kontraktsoppfølgingen. Revisors vurdering er at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at Tromsø kommune skal ved behandling av søknad om BPA vurdere om det er en person som kan ivareta den daglige arbeidsledelsen på vegne av eller i samarbeid med brukeren på en slik måte at ordningen defineres som brukerstyrt.

<sup>14</sup> I kapittel 5.7 fremkommer det mer informasjon om kontraktsoppfølging.

## 5.5 Saksbehandling

Tromsø kommunes vedtak i saker om BPA skal:

- være er så godt opplyst som mulig
- begrunnes og vise til de regler vedtaket bygger på
- gi informasjon om klagegang, klagefrist og klageinstans

### Revisors funn

#### Saken skal være så godt opplyst som mulig

For å opplyse saken så godt som mulig bruker kommunen et kartleggingsskjema. Dette er et omfattende skjema som skal bidra til å få belyst alle deler av livet til søker, opplyser informanter. Kartleggingsskjema er omtalt i kapittel 5.1.

Når det gjelder de 19 innvilgede vedtakene mange av disse gitt til søkere som allerede hadde innvilget BPA og vedtakene er bygd på allerede vedtatt BPA. Revisor legger til grunn at for disse har kommunen allerede informasjon fra søknadstidspunktet. Det må likevel innhentes informasjon om brukeren herunder avholdes møter med bruker og assistent, samt fra eventuelle andre instanser som er involvert.

Blant avslagene i denne undersøkelsen er flere av dem som er gitt til førstegangssøkere. I disse sakene er det naturlig å forvente at saksdokumentene inneholder utfylt kartleggingsskjema.

Når det gjelder saksutredning som inngår i de sakene vi har undersøkt, fant vi at det var innhentet informasjon enten med å ha møte, basert på en evaluering av tidligere vedtak eller bruk av kartleggingsskjema. I flere saker er det innhentet tverrfaglig informasjon. Revisor vurderer ikke her behovet for innhenting av tverrfaglig informasjon. Noen saker hvor det er gitt avslag på søknad om BPA inneholdt ikke opplysninger i tråd med saksutredningen som lå i Profil, men revisor kan ikke vurdere om det er nødvendig å innhente dette, da sakens kompleksitet muligens ikke krever det. Ut fra de undersøkte vedtakene på BPA inneholdt 17 av 19 en saksutredning med blant annet kartleggingsskjema, informasjon om møte med bruker og/eller evaluering. I flere av disse sakene inngikk det tverrfaglig informasjon. Av de undersøkte avslagene inneholdt 18 av de 24 sakene kartleggingsskjema. Vi har oppsummert funnene i tabellen nedenfor.

Tabell 8 Saksutredning

Antall	Saksutredning både for innvilgelse og avslag på BPA
17 av 19	Sak om innvilgelse inneholder: Kartleggingsskjema, møte, evaluering av eksisterende BPA-ordning eller annen tverrfaglig informasjon
18 av 24	Sak om avslag inneholder kartleggingsskjema

#### Vedtak skal begrunnes og vise til de regler vedtaket bygger på

I de undersøkte innvilget vedtakene inneholder 19 av 19 innvilgede vedtak redegjørelse for regler og faktisk begrunnelse, samt informasjon om klagegang. I de undersøkte vedtakene var det henvisning til pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a annet ledd og § 2-1 d og Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8.

Når det gjelder avslag på BPA, inneholdt 23 av 24 saker henvisning til de samme regler som i vedtakene som innebar innvilgelse av søknad. Det var i disse vedtakene også informasjon om faktiske forhold. Ett avslag inneholdt faktiske forhold, men ikke henvisning til relevant regelverk.

#### Informasjon om klagefrist og klagegang

I malen til kommunens vedtak er det informasjon om både klagefrist og klagegang.

#### Revisors vurdering

Etter revisors vurdering har Tromsø kommune **oppfylt** revisjonskriteriet om at Tromsø kommunes vedtak som omhandler BPA skal:

- Være så godt opplyst som mulig
- Begrunnes og vise til de regler vedtaket bygger på
- Gi informasjon om klagegang, klagefrist og klageinstans

Bakgrunnen for revisors vurdering er vi i alle mappene i undersøkelsesutvalget fant saksutredninger, vedtak med henvisning til relevant regelverk og faktisk forhold. Det er imidlertid i en sak med avslag der det manglet informasjon om regelverk som avslaget var basert på. De vedtakene som er med i denne undersøkelsen har en mal som inneholder klagefrist og klagegang.

### 5.6 Foreløpig svar når saksbehandlingen tar uforholdsmessig lang tid

Tromsø kommune må gi foreløpig svar dersom det viser seg at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan besvares tidligere

#### Vedtak skal avgjøres uten ugrunnet opphold

I dokumentet *rutiner saksbehandling* er det et eget punkt som omhandler foreløpig svar, der det står at saksbehandler sender ut forvaltningsmelding der frist for behandling ikke overholdes.

Revisor har undersøkt kommunens saksbehandlingstid i de 43 sakene og om det er sendt ut foreløpig svar der det har vært relevant. Av de 43 sakene, fant vi at 15 av dem var ferdigbehandlet innenfor fire uker. For disse anser vi det ikke som relevant å vurdere kommunen opp mot revisjonskriteriet om foreløpig svar. For fem av sakene var det ikke informasjon i mappen til at revisor kan belyse kommunens saksbehandlingstid. To av sakene var ikke ferdigbehandlet. Etter dette gjensto det 21 saker i vårt utvalg som var relevante å undersøke under revisjonskriteriet om foreløpig svar.

Det var altså 21 av de undersøkte sakene hvor vi har informasjon om at saksbehandlingstiden var over fire uker og det er relevant å undersøke og vurdere hvorvidt det er gitt foreløpig svar til søker.

Tabell 9 Foreløpig svar i saker om søknad om BPA og avslag om BPA

Antall	Foreløpig svar
7 av 21	Er det ikke gitt foreløpig svar, og saksbehandlingen har vært lengre enn fire uker
14 av 21	Har kommunen gitt foreløpig svar med begrunnelse

Som tabellen ovenfor viser er det i 21 saker som skulle kommunen skulle gitt foreløpig svar med begrunnelse, da saksbehandlingen har tatt mer enn fire uker. I syv av disse har kommunen ikke gitt foreløpig svar og i 14 saker har kommunen gitt foreløpig svar med begrunnelse.

### Revisors vurdering

Blant de undersøkte sakene fant vi at kommunen i 21 av dem skulle sendt ut foreløpig svar til søker fordi saksbehandlingstiden oversteg fire uker. Vi fant at i 14 av disse sakene hadde kommunen sendt ut foreløpig svar og det manglet foreløpig svar i syv av sakene. Revisors vurdering er at Tromsø kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriet om å gi foreløpig svar dersom det viser seg at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.

De foreløpige svarene som vi har undersøkt, inneholder opplysninger i tråd med forvaltningslovens krav til disse. Revisors vurdering er at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at det i svaret skal gjøres rede for grunnen til henvendelsen ikke kan besvares tidligere.

## 5.7 Evaluering av vedtak

Tromsø kommune skal evaluere vedtakene på BPA årlig i henhold til egne saksbehandlerrutiner

### Revisors funn

Det står i de skriftlige saksbehandlerrutinene til kommunen at vedtak skal evalueres årlig. I de fleste innvilgede vedtak som vi har gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen står det at vedtaket skal evalueres løpende.

Revisor spurte informantene om evalueringen er satt i system. På det svarer de at det er det ikke. Målet er at vedtakene skal evalueres årlig, men at dette ikke blir gjort i dag blir revisor opplyst om. Enkelte vedtak blir justert underveis, men at denne evalueringen ikke er satt i system. I mappegjennomgangen var enkelte vedtak blitt laget på bakgrunn av en evaluering av eksisterende vedtak om BPA. Avdelingslederen på forvaltningskontoret seksjon for hjemmetjenester informerer revisor om at det er en plan de ønsker å iverksette innen årsskiftet, der alle vedtakene på BPA blir gjennomgått. På spørsmål fra revisor om hvorfor vedtakene ikke blir evaluert årlig opplyser informantene arbeidsmengde som årsak.

I tabellen nedenfor inngår opplysninger om vedtaksdato og informasjon om vedtakene har blitt evaluert. Det fremkommer i tabellen at noen av vedtakene hadde hatt varighet på under ett år da vi gjorde undersøkelser (september 2021). For disse har vi ikke lagt til grunn at vi skal finne dokumentasjon på evaluering. Det innebærer at det i vårt undersøkelsesutvalg var ni av 19 vedtak som vi skal finne at er evaluert. I tabellen nedenfor er disse sakene markert i grått. Ut fra dato på de undersøkte vedtakene viste det seg at ingen av de ni vedtakene hadde blitt evaluert innen ett år fra vedtaksdato.

Tabell 10 Oversikt over siste vedtaksdato på innvilget vedtak

	Førstegangssøker	Siste vedtak datert	Mangler årlig evaluering
1.	Nei	03.07.2018	x
2.	Nei	28.05.2021	
3.	Nei	17.12.2020	
4.	Ja	26.03.2021	
5.	Nei	30.03.2017	x
6.	Nei	18.09.2020	
7.	Nei	13.03.2019	x
8.	Nei	20.11.2019	x
9.	Nei	26.06.2020	Tidsbegrenset vedtak
10.	Ja	01.12.2020	
11.	Nei	08.01.2021	
12.	Nei	05.11.2019	x
13.	Ja	12.11.2018	x
14.	Ja	11.06.2020	x
15.	Ja	18.06.2020	x
16.	Nei	11.06.2020	Avsluttet
17.	Nei	28.10.2019	x
18.	Nei	11.02.2021	
19.	Ja	29.09.2020	

### Revisors vurderinger

Slik revisor vurderer det er revisjonskriteriet om at Tromsø kommune bør evaluere vedtakene på BPA årlig i henhold til egne saksbehandlerrutiner **ikke oppfylt**. Bakgrunnen til det er at de ikke har systematisk evaluert vedtakene slik saksbehandlerrutinene tilsier. Undersøkelsen viser at ingen av de ni vedtakene som har hatt varighet på over ett år, har blitt evaluert.

## 5.8 Kontrakter med tjenesteleverandører

Tromsø kommunes kontrakter med tilbyderne av BPA skal regulere krav til kvalitet, forpliktelser etter arbeidsgiveransvaret og krav til rapportering

### Revisors funn

Tromsø kommune har 16 tilbydere som de har kontrakt med<sup>15</sup>. Revisor har etterspurt og mottatt kontraktene til de fire tjenesteleverandørene i Tromsø kommune som har flest BPA-brukere<sup>16</sup>. Kontraktene var tilhørende følgende tjenesteleverandører:

- Prima omsorg AS
- Medvin Assistanse AS X2
- Uloba SA
- BPA-Nord – som har endret navn til Privat omsorg Nord

<sup>15</sup> Hentet fra hjemmesiden til Tromsø kommune.

<sup>16</sup> Bakgrunnen til utvalget er en oversikt over leverandører tatt ut fra regnskapssystemet.

Kontraktene er en standard kontrakt som heter Tjenestekonsesjon – BPA. Blankett 8435 A. Det står under punktet kontraktsbestemmelser at denne kontakten gjelder NS 8435 Alminnelige kontraktsbestemmelser for brukerstyrt personlig assistanse (BPA), inklusiv følgende dokumenter:

- Konesjonsgrunnlaget
- Leverandørens søknad om tjenestekonsesjon
- Egenerklæringsskjema

Revisor har mottatt en mal for Standard -Norge kontrakt med blankettnummer 8435:2011. Det opplyses om i kontrakten at blanketten er utarbeidet av komite oppnevnt av Standard Norge med representanter for oppdragsgivere, leverandører, bransjeorganisasjoner, myndigheter, arbeidstager-organisasjoner og forbrukere.

Kontrakten inneholder følgende 19 punkter, med flere underpunkter. Revisor gjengir kun hovedpunktene her:

1. Omfang
2. Definisjoner
3. Kontraktdokumenter
4. Kontraktperiode
5. Assistanseordningens varighet og omfang
6. Overdragelse av kontraktsforpliktelser
7. Partenes representanter
8. Samarbeid og lojalitet
9. Taushetsplikt mv.
10. Møter
11. Varsler og krav
12. Leverandørens ytelser
13. Leverandørens rapportering- og opplysningsplikt mv.
14. Bruk av underleverandør
15. Lønns- og arbeidsvilkår
16. Oppdragsgivers medvirkning og opplysningsplikt
17. Endringer i kontrakten
18. Pris og betalingsbetingelser
19. Mislighold av kontrakten

Revisor skal undersøke om kontrakten inneholder blant annet krav til kvalitet, forpliktelser etter arbeidsgiveransvaret og krav til rapportering.

Under punkt 12. Leverandørens ytelser fremkommer det krav til leverandør og deres forpliktelser, det fremkommer også krav til arbeidsgiveransvaret under dette punktet. Herunder eksempelvis at leverandør skal gi nødvendig opplæring, veiledning, administrative ressurser og lederverktøy til arbeidsleder for at arbeidsleder skal kunne ivareta rollen som leder av assistentordningen uavhengig av funksjonsnedsettelse. Videre står det at leverandøren skal yte nødvendig bistand med å rekruttere arbeidstakere til arbeidslederen. Det informeres også i kontrakten at leverandør skal være arbeidsgiver for arbeidstakerne. Og at leverandør skal ha rutiner som sikrer arbeidstakerens arbeidsforhold i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser, herunder HMS og internkontroll.

Under punkt 13. fremkommer det eksempelvis opplysninger om at leverandøren skal rapportere månedlig til arbeidsgiver om forbruk av antall assistenttimer, samt informere om hvor mange vedtakstimer som er utført av familie eller nærstående i de tilfeller dette ikke er forhåndsgodkjent av oppdragsgiver. Det nevnes også at leverandør for egen kostnad skal utarbeide og levere de rapporter/statistikker som er nødvendige for å ivareta oppdragsgiverens eventuelle rapporteringsplikt ovenfor statlige myndigheter.

### Revisors vurderinger

Etter revisors vurdering har Tromsø kommune **oppfylt** revisjonskriteriet at kommunens kontrakter med tilbydere av BPA skal regulere krav til kvalitet, forpliktelser etter arbeidsgiveransvaret og krav til rapportering. Bakgrunnen for vår vurdering er at standarden som ligger til grunn i kontakten mellom Tromsø kommune og leverandør inneholder den informasjon som vi utleder som krav til kontraktens innhold.

## 5.9 Oppfølging av kontraktene

Tromsø kommune skal følge opp kontraktene med tjenesteleverandørene på BPA gjennom å:

- Sikre informasjon fra tjenesteleverandør som omhandler avvik og pasientskader
- Gi opplæring til arbeidslederne, slik at de kan utføre sitt arbeid tilfredsstillende
- At leverandør rapporterer månedlig om antall timer brukt per bruker

### Revisors funn

Slik revisor forstår det har det vært ansvaret til tidligere avdelingsleder på koordinerende helse- og omsorgskontor og BPA-kontakt å følge opp kontaktene med tilbyderne. Og nå har også avdelingsleder for forvaltningskontoret for seksjon for hjemmetjenester fått ansvar for dette.

Når det gjelder punkt 13 *Leverandørens rapporterings- og opplysningsplikt*, har revisor etterspurt og mottatt dokumentasjon på rapporteringen for 2020 fra de fire største leverandørene. Dokumentet henter *Driftsoppfølging av private leverandører av brukerstyrt personlig assistanse*. Dokumentet blir skrevet som referat fra årsrapporteringen som blir gjennomført årlig. I møtet deltar representanter fra Tromsø kommune og tjenesteleverandør. Referatet er bygd opp som et skjema og inneholder blant annet punkter som omhandler samarbeid, informasjon fra oppdragsgiver, klager til oppdragsgiver, positive tilbakemeldinger, leverandørens ytelser og forpliktelser, informasjon om personell, lønns- og arbeidsvilkår med mer. Skjemaets oppbygning er at svarene blir gitt som avkrysning for ja/nei-svar, men med en kommentar som kan fylles ut. På enkelte spørsmål skal gis litt mer utfyllende informasjon, men det er ikke utpreget mye informasjon som fremkommer skriftlig utover ja/nei-svar. Slik revisor forstår det fra informantene krysses det ut og enkelte steder skrevet inn data i skjemaet under møtet mellom kommunen og tjenesteleverandør. Dette skjema blir i etterkant sendt fra kommunen til leverandør som et referat fra møtet.

I tillegg sier informantene at de har løpende dialog med tjenesteleverandør ved behov for tettere oppfølging av enkelte brukere. Tidligere avdelingsleder på koordinerende helse og omsorgskontor sier at hennes opplevelse er at leverandørene jobber stort sett godt opp mot kommunen, men at det har skjedd at noen leverandører ikke har klart å levere som planlagt.

Det blir også laget en standard kontrakt med leverandør for hver bruker. Det er den avdelingen som lager vedtaket som er ansvarlig for å få signert den avtalen, opplyser tidligere avdelingsleder for koordinerende helse og omsorgskontor. Avtalen signeres av bruker/arbeidsleder, arbeidsgiver/leverandør og kommunen. Denne avtalen regulerer forholdet mellom arbeidsleder, kommune og leverandør. Revisor har mottatt en mal på denne kontrakten og den inneholder følgende punkter:

1. Partene
2. Formål
3. Kontraktperiode
4. Oppsigelse og hevning
5. Tjeneste- assistansens omfang
6. Arbeidsleders rolle, ansvar og forpliktelser
7. Heldøgns opphold i institusjon
8. Bruk av nærstående som assistenter
9. Leveransens ytelser og forpliktelser
10. Gjensidig informasjonsplikt
11. Rapportering
12. Pris og betaling
13. Særlige bestemmelser

#### Avviksbehandling

Under punkt 2.0 som omhandler *leverandørens rapporterings- og opplysningsplikt med mer*. Her fremkommer det spørsmål om å beskrive virksomhetens kvalitetssystem og internkontrollsystem, og spørsmål om det i perioden har vært arbeidet med spesielle kvalitetsforbedrende tiltak, eventuell hvilke. Det står også at leverandør skal beskrive avvikssystemet og anvendelse av disse. Informasjonen som står i rapporteringen er hva systemet heter, for de som har dette digitalisert. Det fremkommer ikke antall eller hvilke avvik som har blitt registrert det siste året. Informantene har gitt informasjon til revisor om at leverandør opplyser om avvik og lukking av avvik i årsrapporteringen, men at dette ikke blir gjort skriftlig.

Det er et eget spørsmål om noen brukere har kommet til skade under utførelsen av oppdraget, og videre blir det spurt om eventuelt denne skaden er registrert i avvikssystemet og om det er iverksatt tiltak for å forhindre gjentakelse. Her har alle fire leverandørene krysset av på nei på alle punktene.

#### Opplæring av arbeidsledere

Under punkt 1.6 *Leverandørens ytelser og forpliktelser* fremkommer det et punkt som spør om leverandør sørger for at arbeidsleder får nødvendig opplæring, veiledning, administrative ressurser og lederverktøy til å kunne ivareta rollen som leder av assistentordningen, uavhengig av funksjonsnedsettelse. Alle fire undersøkte leverandørene har svart ja på det spørsmålet. Videre blir det spurt om på hvilken måte dette har blitt gjennomført. I referatet fra den årlige rapporteringen står det følgende:



- *E-læringssystemet er på plass, de kom i 2020 er veletablerte BPA-ordninger som har vært ledere i mange år. Har gjennomgått de nye systemene med lederne. Fått utlevert maler. Opplæringen har blitt gjennomført digitalt.*
- *Kursene er basert seg på dialog mellom deltakerne, det har man ikke helt fått med. Timeantallet for kursene er redusert i 2020 på grunn av dette. All opplæring fra mars 2020 har foregått digitalt. Mer en til en veiledning i 2020. Noe etterslep med opplæring av arbeidsledere, siste del, da det har vært problem med å få den digitalisert. Det blir gjennomført i 2021*
- *Individuell opplæring hjemme hos arbeidslederne. Hatt en del på Teams. Grunnkurs på 4 timer, men kan dels opp. Egen person som lager opplæringsprogrammer, både individuelt, men også i grupper. Har oppfølgingskurs. Kurs som gir faglig påfyll.*
- *Det meste har vært tilpasset digitalt. Har vært noen oppfølginger hjemme hos arbeidsleder*

Revisor får opplyst av informant at leverandørene sender inn oversikt over opplæring av arbeidsledere og assistenter utover den årlige rapporteringen. Revisor har mottatt dokumentasjon i form av et notat den tidligere leder på koordinerende helse- og omsorgskontor har skrevet. I *Rapport bruk av kompetansemidler BPA 2020*, opplyses det om at kommunen fikk tildelt kr 120 000 til opplæring av ti arbeidsledere. De har gjennomført en individuell tilpasset basisopplæring i tre trinn. Alle arbeidsledere får opplæring iblant annet konflikthåndtering, HMS, ledelse, etikk, lover og regler med mer. Det står videre at når det gjelder opplæring av personlig assistenter er det i hovedsak arbeidsleder som ved ansettelse, lærer opp egne assistenter, alt etter hvilke behov for assistanse arbeidsleder har. Kommunen fikk tildelt opplæringsmidler med kroner 140 000 til 140 assistenter. Arbeidsleder med bistand fra leverandør går gjennom assistenthåndbok med sine nyansatte. I tillegg gjennomfører alle nyansatte assistenter tre obligatoriske E-læringskurs om assistentrollen, taushetsplikt og HMS. Det er estimert tidsbruk på 1,5 time. I notatet står det at 139 assistenter har gjennomgått opplæring. Det står også at i 2020 har det pågått mye ekstra opplæring knyttet til smittevern<sup>17</sup>.

#### Rapportering av timer

Leverandørene rapporterer også månedlig på antall timer brukt per bruker. Denne informasjonen fins i systemet Profil på brukerne. Revisor har i mappegjennomgangen undersøkt om det er rapportert inn timeantall fra leverandør på de brukerne som er med i denne undersøkelsen og fant at det var rapportert inn timer brukt på samtlige. BPA-kontakten opplyser om at det er en av henne ansvarsoppgaver å gjennomgå rapporterte timeantall mot de vedtatte timene til brukerne. Dette blir avregnet også ved slutten av året får revisor opplyst. De brukte timene og vedtatte timer har som regel jevnet seg ut gjennom året, men informanten sier videre at om det er stor variasjon etter den årlige avregningen, er det grunn til å se på vedtaket og eventuelt evaluere det for å se om det bør endres.

#### Revisors vurderinger

Revisors vurdering er at kommunen følger opp kontraktene ved å gjennomføre det årlige møtet med tjenesteleverandørene. Dermed er revisjonskriteriet om at Tromsø kommune skal følge opp kontraktene med tjenesteleverandør på BPA **oppfylt**. Bakgrunnen til vurderingen er følgende:

---

<sup>17</sup> Tromsø kommune søker statsforvalteren for midler til opplæring av arbeidsledere og assistenter, dermed må kommunen ha dokumentasjon på opplæring fra tjenesteleverandør.

Når det gjelder dokumentasjon av avvik og klager, fremkommer det informasjon om avvikssystemet i den årlige rapporteringen.

Når det gjelder opplæring, gjøres dette av tjenesteleverandør og kommunen får dokumentasjon fra tjenesteleverandør på dette, da kommunen søker om midler hos statsforvalteren for opplæring.

Rapportering månedlig av brukte timeantall per bruker blir gjennomført.

## 5.10 Brukerens tilbakemelding om tjenesten

Tromsø kommune må innhente informasjon om tjenesteleveransen fra personer det ytes tjenester til innenfor BPA-ordningen

### Revisors funn

En informant opplyser til revisor at systemet de har for tilbakemelding fra bruker er at klager som kommer inn fra bruker blir lagt til BPA-kontakten. Revisor har spurt BPA-kontakten omfanget av avvik og klager, på det informerer hun at det ikke kommer inn mange avvik eller klager direkte fra bruker, og det er heller ikke tallfestet. En informant opplyser at når en leverandør har problemer med å utføre oppdraget, melder de inn saken til kommunen gjennom BPA-kontakten og ber om et møte. Bruker av BPA melder også inn til kommunen om de vil endre leverandør. Møtene blir dokumentert med referat og lagt inn i systemet Profil.

I den individuelle kontrakten som blir signert av kommunen, leverandør og bruker fremkommer det under punkt 6. at arbeidsleder skal kontakte kommunen om endringer som kan påvirke behovet for BPA. Under punkt 10. står det at partene skal gjensidig informere hverandre om forhold som har betydning for arbeidslederens assistanseordning.

På spørsmål fra revisor om det har vært gjort brukerundersøkelser, svarer en informant at det ble gjort i 2016.

### Revisors vurderinger

Det fremkommer informasjon om at det kommer inn klager til kommunen og bruker kontakter kommunen om de ønsker å bytte leverandør. Det er imidlertid ikke informasjon om at kommunen innhenter informasjon fra de ulike brukerne. Dermed er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Tromsø kommune bør innhente informasjon fra brukere **ikke oppfylt**.

## 5.11 Konklusjon

**Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Tromsø kommune sin praktisering av BPA-ordningen til dels er i samsvar med gjeldende regelverk og anbefalinger.**

Konklusjonen baserer seg på våre funn og vurderinger tilknyttet et utvalg av kommunens saker om brukerstyrt personlig assistanse samt kommunens saksbehandlingssystemer- og rutiner. Av de 43 undersøkte sakene var det 19 saker hvor kommunen hadde innvilget søknad om BPA og 24 vedtak var avslag. Konklusjonen baserer seg også på undersøkelser av kontrakter og kommunens oppfølging av disse for fire av de 16 leverandørene som kommunen bruker for å gi BPA til de som har krav på tjenesten.

Våre analyser av dokumentasjon i 43 saker om BPA viser at kommunen i alle sakene har tilbydd BPA til personer som ifølge regelverket har krav på tjenestene.

Det fremkommer ikke dokumentasjon i systemet Profil i enkelte saker der bruker har to eller flere tjenester om kommunen har tilbudt bruker individuell plan og koordinator. Det er på undersøkelsestidspunktet ikke systematisert evaluering av innvilget vedtak som saksbehandlingsrutinene til kommunen tilsier skal gjøres. Det fremkommer ikke system på innhenting av informasjon om tjenesteleveransen fra personer det ytes tjenester til innenfor BPA-ordningen.

Når det gjelder saksbehandlingstid, fant vi at i et utvalg av sakene skulle kommunen ha sendt ut foreløpig svar til søker, men at det ikke er gjort. Der kommunen har gitt foreløpig svar inneholder de opplysninger i tråd med forvaltningsloven.

Tromsø kommune skal ved behandling av søknad om BPA vurdere om det er en person som kan ivareta den daglige arbeidsledelsen på vegne av eller i samarbeid med brukeren på en slik måte at ordningen defineres som brukerstyrt. I de undersøkte sakene er dette ivaretatt.

Når det gjelder saksbehandling, viser det i de undersøkte sakene at sakene er godt opplyst og det vises til faktisk begrunnelse og rettslig begrunnelse. Det gis også informasjon om klagegang, klagefrist og klageinstans.

Vår undersøkelse viser at kommunen har kontrakter med leverandørene som inneholder etterspurte krav. Når det gjelder oppfølging av kontrakter, har vi undersøkt om kommunen sikrer seg informasjon fra tjenesteleverandøren om avvik og pasientskader, gir opplæring til arbeidslederne og får månedlig rapportering fra tjenesteleverandør. Undersøkelsen viser at oppfølgingen av kontraktene blir ivaretatt av kommunen på disse punktene.

## 6 SAMMENLIGNING MED ANDRE KOMMUNER

*Hvordan er kommunens tildelingspraksis knyttet til BPA-ordningen sammenlignet med andre bykommuner?*

Dette er en deskriptiv problemstilling, det vil derfor ikke bli gjort vurderingen knyttet til den.

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er, som nevnt innledningsvis i denne rapporten, en alternativ måte å organisere tjenestene *praktisk og personlig bistand* på. Tabell 12 nedenfor viser absolutte og relative tall<sup>18</sup> for mottakere av BPA i ASSS<sup>19</sup>-kommunene.

Tabell 11 Mottakere av brukerstyrt personlig assistanse, Tromsø kommune og ASSS-kommunene, 2018-2020

Tjenestemottakere, BPA, ASSS-kommunene. Relative og absolutte tall	Antall mottakere BPA pr. år			Antall mottakere BPA pr. 1000 innb., pr. år		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Kommune ↓ - År →						
Bergen	84	89	105	0,30	0,30	0,40
Bærum	153	139	130	1,20	1,10	1,00
Drammen	58	57	88	0,80	0,80	0,90
Fredrikstad	57	59	68	0,70	0,70	0,80
Kristiansand	38	43	53	0,40	0,50	0,50
Oslo	495	525	531	0,70	0,80	0,80
Sandnes	24	29	33	0,30	0,40	0,40
Stavanger	68	75	84	0,50	0,60	0,60
Trondheim	124	134	148	0,60	0,70	0,70
<b>Tromsø</b>	<b>54</b>	<b>53</b>	<b>56</b>	<b>0,70</b>	<b>0,70</b>	<b>0,70</b>
<b>Gjennomsnitt ASSS</b>	<b>116</b>	<b>120</b>	<b>130</b>	<b>0,62</b>	<b>0,66</b>	<b>0,68</b>

Kilde: Statistisk Sentralbyrå (Utregninger i kursiv: KomRev NORD)

Tromsø kommune har i løpet av treårsperioden tallene gjelder for, hatt et stabilt antall brukere og nærmet seg gjennomsnittet for ASSS-kommunene når det gjelder antall mottakere pr. 1000 innbyggere. Målt på den måten som i tabellen over, fremstår altså Tromsø kommunes «omfang av BPA-ordningen» som gjennomsnittlig – særlig i 2020. I 2018 og 2019 har kommunens relative antall brukere ligget litt høyere enn gjennomsnittlig for ASSS-kommunene. Tabellen viser for øvrig en nokså stor variasjon, ASSS-kommunene imellom, hva angår antall mottakere av BPA pr. 1000 innbyggere. Økningen tabellen viser for det store flertallet av ASSS-kommunene og for gruppen sammenlagt, er i tråd med den nasjonale trenden. I treårsperioden tabell 11 gjelder, har antall mottakere av brukerstyrt personlig assistanse økt med 1,1 % på landsbasis. Denne vekstraten er litt høyere enn for landets befolkning i samme periode. Foreliggende statistikk hos SSB er mangelfull når det gjelder mer spesifikke data for alderssammensetningen blant mottakerne av BPA i den enkelte kommune. En overordnet tendens for de kommunene det foreligger tall for, er at mange av tjenestemottakerne er under 50 år gamle. BPA fremstår med andre ord ikke som en tjeneste som primært ytes overfor eldre tjenestemottakere.

<sup>18</sup> Absolutte tall betyr at tallene ikke er bearbeidet og *relative tall* betyr at tallene er bearbeidet.

<sup>19</sup> ASSS står for «Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storbykommuner». Tromsø kommune er medlem i nettverket sammen med ni andre kommuner i Norge. Kommunesektorens organisasjon (KS) deltar i nettverkets arbeid.

I tillegg til det relative og absolutte antallet mottakere av BPA, er *medgåtte timer til tjenesten* en variabel som sier mye om tjenestens omfang i en kommune eller i en gruppe av kommuner. I tabell 12 fremkommer timeforbruket til BPA pr. år og årlig timetall pr. bruker i Tromsø kommune og i den gjennomsnittlige ASSS-kommune. Her har revisor tatt utgangspunkt i den timetotalen som fremgår for Tromsø kommune under variabelen «praktisk hjelp: brukerstyrt personlig assistanse» i SSB sin tabell nummer 11643. Tromsø kommunes tall på denne variabelen fremgår til venstre i tabellen- som absolutte (ikke bearbejdede tall). Deretter har revisor koplet denne informasjonen sammen med SSB sin tabell nummer 11645- som viser antall mottakere av blant annet BPA per 31.12 for hvert år. Når revisor deler antall timer på brukerne får vi tallene som fremgår av tabellens høyre side.

Tabell 12 Timeforbruk, BPA, Tromsø kommune og ASSS-kommunene, 2019-2020

Kommune ↓ - År →	Medgåtte timer til BPA-ordningen pr. år			Medgåtte timer til BPA-ordningen pr. år, pr. bruker		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Tromsø	197 642	205 930	222 204	3 660	3 885	3 968
<i>Gjennomsnitt ASSS</i>	<i>254 400</i>	<i>277 183</i>	<i>313 034</i>	<i>2 193</i>	<i>2 310</i>	<i>2 408</i>

Kilde: Statistisk Sentralbyrå. (Utrekninger i kursiv: KomRev NORD)

Tabellen viser at Tromsø kommune har en høyere timeinnsats pr. mottaker av BPA enn hva som er gjennomsnittlig for ASSS-nettverket. Revisors detaljerte utregninger viser at Tromsø kommune ligger høyest i ASSS-nettverket med hensyn til antall timer pr. år pr. bruker. Den kommunen som lå nærmest Tromsø i timeinnsats pr. tjenestemottaker i 2020, var Fredrikstad. Her var gjennomsnittlig timeinnsats pr. BPA-mottaker 3 236 timer. Tromsø kommune hadde det samme året en gjennomsnittlig timeinnsats på 3 968 timer pr. bruker. Kommunen har opplyst om at tilbudet funksjonsassistanse gjennom NAV (blir refundert av NAV) inngår rapporteringen av BPA til SSB. Revisor har ingen grunnlag for å si noe om hva som inngår i andre kommuners rapportering.

## 7 UTTALELSE

---

Revisor sendte 7.12.2021 forvaltningsrevisjonsrapporten til Tromsø kommune ved kommunedirektøren for uttalelse. Vi mottok kommunens uttalelse 19.1.2022. Uttalelsen gjengis i sin helhet i det følgende. Når det gjelder tallgrunnlaget og sammenligningen med andre ASSS-kommuner som omtales i uttalelsen, er dette noe som vi har forklart i rapportens kapittel 6.

KomRev NORD

Mailen Evjen

Sjøgata 3

9405 Harstad

Deres ref: ME/

Tromsø, 19.1.2022

### Rapport fra forvaltningsrevisjonen «BPA-ordningen».

Viser til brev datert 6. desember -21 hvor forvaltningsrevisjonens utkast til rapport om BPA-ordningen var vedlagt. I brevet bes Tromsø kommune gjennomgå og kommentere rapporten. Rapporten har på forhånd vært til gjennomgang hos KomRev Nords informanter, og Tromsø kommune bes nå å gjennomgå rapporten for å påvise eventuelle feil eller unøyaktigheter.

Av ulike grunner kommer vår tilbakemelding på rapporten sent. Rapporten er gjennomgått i avdelingen og også blant de som er mest involvert i ordningen med BPA.

#### Innspill til innhold:

Vi stiller spørsmål med tallgrunnlaget og sammenligning med andre ASSS-kommuner. Vi er usikker hva de andre kommunene legger i tallene. Funksjonsassistanse inngår i BPA-ordningen, - det innvilges av NAV og helse- og omsorg får refusjon fra NAV. Tildelingen av funksjonsassistanse inngår i tallmaterialet vårt, men vi er usikre på om andre kommuner har samme praksis. Tidligere ble timer til funksjonsassistanse registrert ulikt i kommunene. Det utgjør ganske mange timer totalt sett. Usikkerhet knyttet til registrering av timer og sammenlignbare tall bør framkomme av rapporten.

#### Videre oppfølging:

Det kan også opplyses at Tromsø kommune v/ avdeling for helse og omsorg nå har satt ned en arbeidsgruppe som skal gjøre en gjennomgang av hvordan BPA-ordningen i Tromsø kommune praktiseres og foreslå forbedringer.

I mandatet for arbeidsgruppen heter det bl.a.; «*Formålet med arbeidsoppgavet er å gjennomgå og foreslå forbedringer i rutiner rundt tildeling og oppfølging av BPA i Tromsø kommune. Kommunen har forvaltningsansvaret for personlig assistanse og det overordnede ansvaret for organiseringen og driften av den enkelte BPA-ordningen, samt for selve tjenestetøyningen.*

*I Veileder for saksbehandling står følgende: «Så lenge tjenestetilbudet holder et forsvarlig nivå, og konkrete rettigheter ikke blir brutt (f.eks. rett til BPA), har kommunen fritt skjønn når det gjelder organisering, innhold og omfang av tjenestetilbudet.»*

*Selv om kommunen har stort rom for skjønn, må kommunen ikke utøve et skjønn som er tilfeldig, eller vektlegge usaklige eller utenforliggende hensyn.»*

Sentrale områder for arbeidsgruppen er kartlegging av ordningen, vurdering av dagens praksis – herunder rutiner, omfang, klagebehandling, samordning, arbeidsmiljø m.m. På

bakgrunn av beskrivelse av dagens utfordringer og praksis, - foreslå forbedringsområder, tiltak og framgangsmåte for gjennomføring

- Beskrive hva man ønsker å oppnå med foreslåtte tiltak
- Vurdere risiko/konsekvens opp mot effekt

Prosjektstart er planlagt til 1. februar med slutt 1. april 2022.

Med vennlig hilsen

**Magne Nicolaisen**  
Avdelingsdirektør Helse og omsorg  
Avdeling for helse og omsorg, adm.

Tlf: 917 36 289

[Magne.Nicolaisen@tromso.kommune.no](mailto:Magne.Nicolaisen@tromso.kommune.no)



*All e-post til Tromsø kommune behandles i samsvar med offentlighetsloven, hvilket medfører at innholdet kan bli offentliggjort.*



## 8 ANBEFALINGER

---

I uttalelsen til rapporten opplyses det om at det er satt ned en arbeidsgruppe som skal gjøre en gjennomgang av hvordan BPA-ordningen i Tromsø kommune praktiseres og foreslå endringer. Det opplyses videre om at sentrale områder for arbeidsgruppen er kartlegging av ordningen, vurdering av dagens praksis- herunder rutiner, omfang, klagebehandling, samordning, arbeidsmiljø med mer.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Tromsø kommune å:

- Påse at det for samtlige brukere med personlig brukerstyrt assistanse som har behov for langvarige og koordinerte tjenester tilbys individuell plan og koordinator. Kommunen bør også sikre dokumentasjon for at forpliktelsen til å tilby dette er ivaretatt
- Etablere system for å innhente erfaringer fra brukere av personlig brukerstyrt assistanse
- Påse at vedtak om personlig brukerstyrt assistanse blir evaluert
- Etablere system for å sikre at søkere får foreløpig svar der dette er påkrevd

## 9 REFERANSER

---

- Lov 2011-06-24-30 om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov 2011-06-24-30 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)
- Lov 1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 2016-06-17-73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift 2003-06-27-792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting
- Rundskriv I-9/2015 Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
- Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester – difi veileder 2013:2 oppfølging av kontrakter
- Prop. 91 L (2010-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester
- Prop. 86L (2013-2014) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)
- Helsedirektoratet. Opplæringsbok brukerstyrt personlig assistanse BPA
- Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Rettighetsfesting av BPA- Store forventninger, betinget suksess, 2017

Hjemmesiden til Tromsø kommune

<https://tromso.kommune.no/>

Statistikkbanken- Statistisk sentralbyrås hjemmeside:

<https://www.ssb.no/statbank/>

Pasient- og brukerombudets hjemmeside:

<https://pasientogbrukerombudet.no/om-oss>

Statsforvalteren i Troms- og Finnmarks hjemmeside:

<https://www.statsforvalteren.no/nb/troms-finnmark/helse-omsorg-sosial/>

Kommunens dokumenter:

- Mandat – organisering avdeling for helse- og omsorg 2021. Tredje og endelig utkast 25.01.2021
- Tjenestebeskrivelser – Helse- og omsorgstjenester i Tromsø kommune, 2021
- Rutiner saksbehandling, sist revidert august 2021
- Tjenestekonsesjon – BPA. Blankett 8435 A
- Driftsoppfølging av private leverandører og brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
- Kontrakt Norsk Standard blankettnummer 8435:2011

## Bildetekstliste:

Tabell 1 Antall innvilget vedtak fordelt på fødselsår.....	27
Tabell 2 Oversikt over eksempler på begrunnelser gitt i avslag på BPA. ....	28
Tabell 3 Antall klager på avslag .....	28
Tabell 4 Antall klager sent fra kommunen til Statsforvalteren i Troms og Finnmark.....	28
Tabell 5 Klagebehandling og utfall på klagene .....	29
Tabell 6 Hvor mange av BPA-brukerne som har individuell plan og koordinator.....	32
Tabell 7 Fordeling av arbeidslederfunksjonen.....	33
Tabell 8 Saksutredning .....	34
Tabell 9 Foreløpig svar i saker om søknad om BPA og avslag om BPA .....	36
Tabell 10 Oversikt over siste vedtaksdato på innvilget vedtak.....	37
Tabell 11 Mottakere av brukerstyrt personlig assistanse, Tromsø kommune og ASSS-kommunene, 2018-2020 .....	44
Tabell 12 Timeforbruk, BPA, Tromsø kommune og ASSS-kommunene, 2019-2020.....	45

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Tromsø kommune:

*Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenester, 2008*  
*Offentlige anskaffelser, 2009*  
*Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene, 2009*  
*Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden, 2010*  
*Psykisk helsearbeid, 2011*  
*Farlig avfall, 2011*  
*Utbetaling av godtgjøring til folkevalgte, 2011*  
*Tromstun skole, 2012*  
*Kvalitet i eldreomsorgen, 2013*  
*Brann og redning (tre rapporter), 2014*  
*Ressursbruk i grunnskolen, 2014*  
*Kvalitet i grunnskolen, 2014*  
*Barnevern, 2015*  
*Flyktningtjenesten (to rapporter), 2016*  
*Remiks Husholdning AS, 2016*  
*Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF, 2017*  
*Beregning av eiendomsskatt, 2017*  
*Anskaffelse av redningsbåt, 2017*  
*Håndtering av henvendelser fra innbyggere, 2018*  
*Økonomistyring og økonomisk internkontroll i Brann og redning, 2018*  
*Bierverv i barneverntjenesten, 2019*  
*Arnestedet Eiendom AS, 2019*  
*Investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal, 2019*  
*Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet, 2019*  
*Saksutredninger og politiske vedtak, 2021*  
*Eierskapskontroll Aurora Kino IKS, 2021*

