

REFERAT |KRS| Helse- og sosialstyret (2015-2019) d. 12-03-2019

Mødedato Tirsdag d. 12. marts 2019 kl. 14:00

Mødested Formannskapssalen

Indholdsfortegnelse

Program for møtet 12.03.19.....	3
Godkjenning av Helse- og sosialstyrets protokoll av 05.02.19.....	5
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA).....	7

Punkt 10/19: Program for møtet 12.03.19



Kristiansand, 05.03.2019

MØTEINNKALLING TIL HELSE- OG SOSIALSTYRET

Dato: 12.03.2019 kl. 13.50

NB! Oppmøte tid- og sted

Sted: Kløverhagen dagsenter / Formannskapssalen

Innkalling gjelder bare medlemmer. Varamedlemmer møter etter særskilt innkalling.

Forfall meldes snarest til Politisk sekretariat tlf. 905 81 832

PROGRAM FOR MØTET:

Tema: Bo trygt og godt hjemme

Kl. 13.50 – 14.00 **Avreise med taxi fra Rådhuset**
Reise til Kløverhagen dagsenter, Vigeveien 22a

Kl. 14.00 – 15.30 **Velkommen ved fungerende virksomhetsleder Liv Solveig Torsøe**

Presentasjon av pasientforløp med tjenester og tiltak som bidrar til å nå målsettingen

- Fastlege: Sebastian Bø
- Hukommelsesteam
- Demensarbeidslag: Beate Sørensen
- Teknologi: Birgitte Engestøl
- Primærhelseteam: Liv Solveig Torsøe
- Dagsenter: Randi Lilletun Christensen

Kl. 15.30 **Retur Rådhuset deretter behandling av sakskartet**

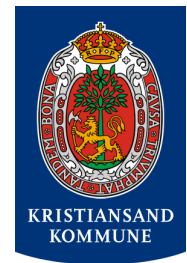
SAKSKART		
1/19	201900265-11	<u>Helse- og sosialstyretsak</u> Godkjenning av Helse- og sosialstyrets protokoll av 05.02.19
12/19	201902954-1	<u>Formannskapssak:</u> Administrativ sak Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Viggo Lütcherath
Leder i utvalg
(sign.)

Punkt 11/19: Godkjenning av Helse- og sosialstyrets protokoll av 05.02.19

Bilag

Protokoll Helse- og sosialstyret 05.02.2019



Dato 1. mars 2019
Saksnr.: 201900265-11
Saksbehandler Maren Svenning

Saksgang
Helse- og sosialstyret

Møtedato
12.03.2019

Godkjenning av Helse- og sosialstyrets protokoll av 05.02.19

Forslag til vedtak

[Helse- og sosialstyret godkjenner helse- og sosialstyrets protokoll av 05.02.19](#)

Wenche P. Dehli
Helse- og sosialdirektør

Maren Svenning
Utvalgssekretær

Vedlegg:
Helse- og sosialstyrets protokoll av 05.02.19

Punkt 12/19: Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)



Dato 25. februar 2019
Saksnr.: 201902954-1
Saksbehandler Lisbeth Bergstøl

Saksgang
Helse- og sosialstyret
Formannskapet

Møtedato
12.03.2019
27.03.2019

Administrativ sak

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Sammendrag:

I forbindelse med behandling av handlingsprogram 2019-2022 fattet Bystyret følgende vedtak:

«Bystyret har tidligere bedt om både at ordningen med BPA skal komme flere trengende brukere til gode, selv om disse ikke tilfredsstiller de definerte minstekravene, og om større innslag av private aktører som tjenesteytere innen BPA. En forvaltningsrapport om praksis i forbindelse med tildeling av BPA i Kristiansand kommune er forventet på nyåret. Når forvaltningsrapporten foreligger ber bystyret om at administrasjonen forelegger helse- og sosialstyret og formannskapet en sak som beskriver hvordan praksis kan endres for å øke tildelingsgraden av BPA i Kristiansand.»

Revisjonsrapporten fra Agder Kommunerevisjon IKS ble fremlagt i kontrollutvalget i møte 07.02.19 med anbefalinger om tre oppfølgingspunkter.

Revisjonsrapporten ble behandlet i bystyremøte 27.02.19 hvor følgende vedtak ble fattet:

«Bystyre tar forvaltningsrevisjonsrapport - brukerstyrt personlig assistanse (BPA) i Kristiansand kommune til etterretning og ber rådmannen så snart som mulig følge opp både revisjonens anbefalinger og HP 2019-2023 hvor man ber om å endre praksis for å øke tildelingsgraden av BPA, i en sak til HS-styret og Formannskapet.

Administrasjonen bes utrede hvordan BPA-ordningen omdefineres fra helsehjelp til et likestillingsverktøy. Saken skal også vise til hvordan private tilbydere og ideelle organisasjoner kan inkluderes i BPA-ordningen, jfr verbalforslag i HP 2018.

Bystyret ber videre rådmann om å gi en skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget innen 06.06.19 for de tiltak som er satt i gang for å følge opp vedtaket og rapportens anbefalinger.»

Rådmannen vil i denne saken svare ut verbalforslagene, og legger frem tiltak for å følge opp anbefalinger/oppfølgingspunkter i revisjonens rapport i tråd med bystyrets vedtak av 27.02.19.

I revisjonsrapporten er det pekt på et nasjonalt motsetningsforhold mellom brukere, interesseorganisasjoner og norske kommuner. Interesseorganisasjonene mener kommunene er for restriktive i sin tildelingspraksis, og at BPA-ordningen i større grad må ses på som et likestillingstilbud og frigjøringsverktøy enn hva kommunene vektlegger i sin tildelingspraksis. Lovgiver har valgt å regulere BPA-ordningen under helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Tildeling av tjenesten reguleres av individets rett til nødvendig helse- og omsorgstjenester fra kommunen, jfr. pasient og brukerrettighetsloven § 2-1 annet ledd. Revisjonen konkluderer med at Kristiansand kommune administrerer og forvalter BPA-ordningen innenfor gitte rammer og lovverk.

Revisjonen skisserer tre alternativer for tilnærming til utmåling av timer hvor ett av alternativene innebærer å fravike likebehandlingsprinsippet og behandle BPA-ordningen som en særtjeneste. Rådmannen vurderer at likebehandlingsprinsippet ut fra dagens lovhjemler ikke kan fravikes og kan ikke anbefale dette alternativet. Hvorvidt BPA-ordningen skal tas ut av helse- og omsorgslovgivningen og defineres som et likestillings- og frigjøringsverktøy er en beslutning for lovgiver.

Regjeringen har varslet en NOU som skal utrede konsekvensene av å definere BPA som et likestillingsverktøy, og ikke som en ordning regulert under helselovgivningen. I bystyret 27.02.19 ble administrasjonen bedt om å utrede hvordan BPA-ordningen omdefineres fra helsehjelp til et likestillingsverktøy. En slik lokal utredning vil være et krevende arbeid hvor store og komplekse problemstillinger må belyses. Det vil være utfordrende juridiske avklaringer, komplekse faglige og etiske avveininger, samt organisatoriske og økonomiske analyser som må ligge til grunn. Kommunen har ikke nødvendig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre en slik omfattende og grundig utredning. Administrasjonen anbefaler at en lokal utredning avventer regjeringens arbeid med en NOU og vil ta initiativ til å bidra inn i det nasjonale arbeidet.

For å imøtekomme politisk ønske om at BPA-ordningen kan komme flere brukere til gode, anbefaler Rådmannen alternativ 2 i revisjonsrapporten der revisjonen skisserer at likebehandlingsprinsippet beholdes, men at ressursinnsatsen økes i BPA-tjenesten ved å tildele BPA til søkere som ikke oppfyller minstekravene i rettigheten.

For å svare på revisjonens oppfølgingspunkt om å redusere saksbehandlingstid ved klagesaksbehandling og styrke brukervedvirkning og brukers opplevelse er det i saken gjort rede for de forbedringstiltak som allerede er igangsatt og planlagt i forvaltningsavdelingen.

Rådmannen har i saken vurdert større innslag av private aktører og ideelle organisasjoner i BPA-ordningen for å tilrettelegge for friere brukervalg for arbeidsledere. Konklusjonen er at BPA-tjenesten er egnet for brukervalg. Det er ulik organisering av BPA tjenesten i Kristiansand, Søgne og Songdalen og det vil være behov for å samordne tilbud til brukere i nye Kristiansand. Med bakgrunn i dette anbefales det at fremlegges en egen sak om innføring av fritt brukervalg til politisk behandling i nye Kristiansand.

Forslag til vedtak:

1. Formannskapet gir tilslutning til administrasjonens vurderinger om å opprettholde likebehandlingsprinsippet, men øke ressursinnsatsen i BPA-tjenesten ved å tildele BPA til søkere som ikke oppfyller minstekrav.
2. Formannskapet slutter seg til Rådmannens anbefaling om at en lokal utredning avventer regjeringens arbeid og at administrasjonen vil ta initiativ til å bidra inn i et nasjonalt arbeid.

3. Formannskapet støtter administrasjonens forslag til forbedringstiltak vedrørende redusert saksbehandlingstid ved klagesaker, styrket brukermedvirkning og bedre brukeropplevelse.
4. Formannskapet slutter seg til at det fremlegges en egen sak om innføring av fritt brukervalg i BPA-ordningen i nye Kristiansand basert på Rådmannens anbefalinger.

Ragnar Evensen
Rådmann

Wenche P Dehli
Helse- og sosialdirektør

Bakgrunn for saken:

Følgende verbalforslag ble vedtatt i Bystyrets behandling av handlingsprogram 2018-2021 sak 164/17:

«Bystyret ber om at det utarbeides en sak om større innslag av private aktører som tjenesteytere innen BPA.»

Oppfølging av dette vedtaket ble svart ut i sak 9/18 behandlet i Helse- og sosialstyremøtet 13.02.18 og det ble videre avklart at sak vedrørende private tilbydere i BPA- ordningen skulle fremlegges etter revisjonens gjennomgang av BPA-ordningen.

Ordføreren i Kristiansand kommune har i dialog med Kontrollutvalget i Kristiansand og Agder Kommunerevisjon IKS fremholdt at forvaltningen av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er et område hvor han jevnlig mottar henvendelser fra kommunens innbyggere. Det stilles blant annet spørsmål ved tildelingen av tjenesten samt ved tjenestens omfang og innhold. I Kontrollutvalgets møte den 28. juni 2018, sak 41/18, ble det gjort følgende vedtak:

«Prosjektplan for forvaltningsrevisjon – Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) vedtas slik den foreligger. Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert gjennom prosjektets gang. Rapport til kontrollutvalget forventes rundt årsskiftet 2018 / 2019.»

Bystyret vedtok følgende verbalforslag i behandlingen av handlingsprogram 2019-2022 sak 142/18:

«Bystyret har tidligere bedt om både at ordningen med BPA skal komme flere trengende brukere til gode, selv om disse ikke tilfredsstiller de definerte minstekravene, og om større innslag av private aktører som tjenesteytere innen BPA. En forvaltningsrapport om praksis i forbindelse med tildeling av BPA i Kristiansand kommune er forventet på nyåret. Når forvaltningsrapporten foreligger ber bystyret om at administrasjonen forelegger helse- og sosialstyret og formannskapet en sak som beskriver hvordan praksis kan endres for å øke tildelingsgraden av BPA i Kristiansand.»

I Bystyremøte 27.02.19 ble revisjonsrapporten behandlet og følgende vedtak ble fattet:

«Bystyre tar forvaltningsrevisjonsrapport - brukerstyrt personlig assistanse (BPA) i Kristiansand kommune til etterretning og ber rådmannen så snart som mulig følge opp både revisjonens anbefalinger og HP 2019-2023 hvor man ber om å endre praksis for å øke tildelingsgraden av BPA, i en sak til HS-styret og Formannskapet.

Administrasjonen bes utrede hvordan BPA-ordningen omdefineres fra helsehjelp til et likestillingsverktøy. Saken skal også vise til hvordan private tilbydere og ideelle organisasjoner kan inkluderes i BPA-ordningen, jfr verbalforslag i HP 2018.

Bystyret ber videre rådmann om å gi en skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget innen 06.06.19 for de tiltak som er satt i gang for å følge opp vedtaket og rapportens anbefalinger.»

Rådmannen vil i denne saken svare ut verbalforslagene ovenfor og anbefalingene om oppfølgingspunkter fra kommunerevisjonens rapport. Med dette besvares bystyrets vedtak fra 27.02.19.

Administrasjonen er av den oppfatning at Agder kommunerevisjon har utarbeidet en god og grundig forvaltningsrapport. Rapporten belyser BPA-ordningen og de ulike utfordringer, problemstillinger og alternativer godt.

Anbefalingene/oppfølgingspunkt fra kommunerevisjonen er:

1. Kristiansand kommune bør velge et av de tre alternativene revisjonen har skissert når det gjelder kommunens tilnærming til tildeling av BPA og utmåling av timer.
2. Kristiansand kommune bør arbeide for å redusere kommunens saksbehandlingstid i forbindelse med klagesaker til Fylkesmannen, herunder saksbehandlingstiden når Fylkesmannen opphever kommunens vedtak.
3. Kristiansand kommune bør se nærmere på i hvilken grad justeringer i kommunens tilnærming til kartlegging av behov og tildeling av tjenester kan bidra til å styrke brukeropplevelsen og brukermedvirkningen.

I saken vil det bli gjort rede for hvordan de tre anbefalingene/oppfølgingspunkter fra kommunerevisjonen følges opp. Under punkt 1. har revisjonen skissert tre alternativer. Gjennom redegjørelsen av de tre alternativene under punkt 1 vil Rådmannen beskrive hvordan administrasjonen vurderer og anbefaler hvordan BPA-ordningen i det videre kan forstås og praktiseres.

Rådmannen svarer deretter ut bystyrevedtaket vedrørende lokal utredning på hvordan BPA-ordningen kan defineres fra helsehjelp til likestillingsverktøy. Til sist i saken vil administrasjonen vurdere private aktører og ideelle organisasjoner som tjenesteytere innen BPA- ordningen.

Fakta om BPA- ordningen

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en alternativ måte å organisere tjenesten personlig assistanse på. Dette gjelder hjelp til egenomsorg og personlig stell, praktisk bistand og opplæring og støttekontakt, samt avlastning for foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Helsetjenester er ikke omfattet av rettigheten. Kommunen kan velge å legge enkle helsetjenester inn i ordningen dersom det vurderes som forsvarlig og søker ønsker det. Rett til BPA omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre søkeren har kontinuerlig behov for slike tjenester.

Rettighetsfesting av BPA omfatter ikke utmåling eller tildeling av omfang av tjenestene.

Brukere under 67 år med bistandsbehov mellom 25- 32 timer pr uke har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistent med mindre kommunen kan dokumentere at en slik organisering vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen. Alle brukere med behov over 32 timer har rett til å få tjenestene organisert som BPA.

Kommunen har det overordnede forvaltningsansvaret for BPA-tjenesten, uavhengig av hvordan denne er organisert og hvem som har arbeidsgiveransvaret. Kommunen er ansvarlig for at de tjenestene som tilbys og som ytes etter loven er forsvarlige og at assistentene sikres et forsvarlig arbeidsmiljø.

Hovedelementene i brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er at ordningen er brukerstyrt og at arbeidsleder administrer og organiserer tjenesten innenfor tildelte timer og egne behov. En sentral forutsetning for å sikre reell brukermidvirkning er at søker både ønsker å påta seg det ansvaret arbeidslederrollen innebærer, og at vedkommende har forutsetninger for å ivareta denne rollen på en forsvarlig måte. Dersom vedkommende selv ikke kan være arbeidsleder, for eksempel på grunn av ung alder eller kognitive funksjonsnedsettelse, kan arbeidslederrollen ivaretas av noen som kjenner søker godt for å ivareta brukerstyring i ordningen.

Arbeidsleder har ansvaret for den daglige driften av ordningen, herunder organisering og innhold i tjenesten. Viktige elementer i arbeidslederrollen er å definere eget behov, medvirke ved valg av assistenter og delta ved ansettelse, lære opp og veilede assistenter i hvordan

hjelpen skal gis, sette opp og følge arbeidsplaner og turnus, kontrollere timelister og sørge for vikarer ved ferieavvikling og sykdomsfravær.

Det må forutsettes at arbeidsleder har kjennskap til de grunnleggende reglene om arbeidsmiljø og ansattes rettigheter, og kan drifte ordningen i tråd med den opplæring og veiledning som gis ved arbeidslederkurs. Kommunen må lære opp arbeidsleder slik at han eller hun kan ivareta det ansvaret som arbeidslederrollen medfører på en måte som også ivaretar assistentenes rett til et forsvarlig arbeidsmiljø.

I dagens organisering av ordningen er det Kristiansand kommune som har arbeidsgiveransvaret og som blir ivaretatt av BPA-tjenesten. Arbeidsgiver har hovedansvaret for arbeidsforholdet til assistentene, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Det innebærer at arbeidsgiver er ansvarlig for at arbeidsmiljølovens bestemmelser overholdes. Det er arbeidsgiver som ansetter og eventuelt sier opp eller avskjediger assistenter, og som har ansvaret for at gjeldende lovverk følges for slike prosesser. Det er også arbeidsgiver som har ansvaret for at assistentene er egnet til å utføre arbeidet tilfredsstillende.

Alternativer for tilnærming til tildeling av BPA og utmåling av timer

Revisjonsrapporten har pekt på at det nasjonalt er en vedvarende motsetning mellom forventninger, intensjoner og lovgrunnlag. Dette kan skape et gap mellom de forventninger brukere, søkere og interesseorganisasjoner har og norske kommuners lovgrunnlag for tildeling og likebehandling.

Interesseorganisasjonene mener kommunene er for restriktive i sin tildelingspraksis, og at BPA-ordningen i større grad må ses på som et likestillingstilbud og frigjøringsverktøy enn hva kommunene vektlegger i sin tildelingspraksis. Lovgiver har valgt å regulere BPA-ordningen under helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Tildeling av tjenesten reguleres av individets rett til nødvendig helse- og omsorgstjenester fra kommunen, jfr. pasient og brukerrettighetsloven § 2-1 annet ledd.

Rådmannen vil understreke at revisjonen konkluderer med at Kristiansand kommune administrerer og forvalter BPA-ordningen innenfor gitte rammer og lovverk.

Revisjonen har skissert tre alternativer for kommunens tilnærming til tildeling av BPA og utmåling av timer:

1. Avvikle likebehandlingsprinsipp og øke ressurser: BPA som særtjeneste (anbefales *ikke* av kommunerevisjonen)
2. Holde på likebehandlingsprinsippet og øke ressursinnsatsen: mer BPA med lavt timetall
3. Holde på likebehandlingsprinsippet og på ressursinnsats: Videreføre restriktive praksis.

Ad punkt 1. Avvikle likebehandlingsprinsipp og økte ressurser: BPA som særtjeneste

Revisjonen har i dette alternativet vurdert en løsning hvor utmålingen av timer knyttes til selve organiseringen av BPA-ordningen og ikke til de individuelle behov. Revisjonen kan på prinsipielt grunnlag ikke anbefale dette alternativet, så lenge BPA-ordningen er forankret i helse- og sosiallovgivningen.

Stortinget har valgt å hjemle BPA-ordningen som en helse- og omsorgstjeneste i helse- og omsorgstjenesteloven, og kommunen kan ut fra dette ikke lovlig forskjellsbehandle søkere

med samme kartlagte behov. En lokal utredning vil ikke kunne endre på det lovmessige grunnlaget for BPA.

Administrasjonens vurdering er at likebehandlingsprinsippet ut fra dagens lovhjemler ikke kan fravikes, og støtter revisjonens vurdering i at dette alternativet ikke anbefales. Hvorvidt BPA-ordningen skal tas ut av helse- og omsorgslovgivningen og defineres som et likestillings- og frigjøringsverktøy er en beslutning for lovgiver, og ligger ikke inn under myndigheten til kommunen.

Regjeringen har varslet en utredning som skal belyse konsekvensene av en lovendring og har varslet det i regjeringsplattformen: «Som oppfølging av regjeringsplattformen er det igangsatt et arbeid med NOU som blant annet skal utrede konsekvensene ved endringer av lovverk knytte til BPA som et likestillingstilbud og frigjøringsverktøy¹». Kultur- og likestillingsminister Trine Skei Grande (V) uttalte senest i Fædrelandsvennen den 20. februar i år at regjeringen jobber for å endre loven for å forbedre ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.

Regjeringen har allerede startet en prosess med å se på muligheten for å gjøre endringer og tilpasninger i regelverk. Administrasjonen støtter et slik arbeid og forventer at resultatet blir et nasjonalt regelverk som tar opp i seg utfordringene med dagens ordning.

Jfr. vedtak i Bystyremøte 27.02.19 bes administrasjonen om å utrede hvordan BPA-ordningen kan omdefineres fra helsehjelp til et likestillingsverktøy lokalt for Kristiansand kommune. Det er et politisk ønske om å være i forkant og gjennomføre en lokal utredning på dette selv om det skal startes en nasjonal utredning. En slik lokal utredning vil være et krevende arbeid hvor store og komplekse problemstillinger må belyses. Det vil være utfordrende juridiske avklaringer, komplekse faglige og etiske avveininger, samt organisatoriske og økonomiske analyser som må ligge til grunn. Kommunen har ikke nødvendig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre en slik omfattende og grundig utredning. Administrasjonen vurderer at en lokal utredning må avvente regjeringens arbeid og vil ta initiativ til å bidra inn i et nasjonalt arbeid.

Administrasjonen anbefaler at en lokal utredning avventer regjeringens arbeid med en NOU og vil ta initiativ til å bidra inn i det nasjonale arbeidet.

Ad punkt 2 Holde på likebehandlingsprinsippet og øke ressursinnsatsen: mer BPA med lavt timetall

Revisjonen foreslår en tildelingspraksis hvor det ikke tas hensyn til nedre grense på 25 timer, som et absolutt krav for å få tildelt tjenesten som BPA. Dette alternativet bryter ikke med likebehandlingsprinsippet når det gjelder behovsvurdering og tildeling av timer. Kommunen tildeler allerede i dag BPA til søkere med behov for mindre enn 25 timer. Dette er i tilfeller der det både er ønsket av søkeren, og hensiktsmessig for tjenestene vedkommende skal ha. Administrasjonen kan også ha større fokus på mulighetene for en BPA- ordning når det søkes om andre helse- og omsorgstjenester. I tillegg kan det i større grad vurderes om eventuell helsehjelp kan inngå i ordningen. Disse forholdene må vurderes i forhold til forsvarlighetskravet.

En økning av antall arbeidsledere som kan inngå i ordningen vil også som tidligere nevnt være avhengig av brukers evne til selv å være arbeidsleder og hensiktsmessighet i forhold til assistentens arbeidstidsordning. Dette vil medføre flere oppgaver for kommunens BPA-tjeneste, som veileder og bistår arbeidslederne. Hvor omfattende disse oppgavene vil være

¹ [Regjeringsplattformen fra Granavolden 17.01.19](#)

er på det nåværende tidspunkt ikke mulig å stipulere, da en ikke har beregnet hvor mange nye arbeidsledere dette vil kunne dreie seg om. Det må også sees i sammenheng med evt. innføring av fritt brukervalg. Effekten på ressursbruken vil komme frem i en evaluering av ny tildelingspraksis.

NAV stat har en ordning med funksjonsassistent. Ordningen skal bidra til at personer med fysisk funksjonshemming skal kunne skaffe eller beholde ordinært arbeid. Arbeidstakere kan få funksjonsassistanse dersom vedkommende er yrkesaktiv, har en omfattende fysisk funksjonsnedsettelse eller sterkt nedsatt syn og har behov for ordningen for å kunne være i jobb. Ordningen dekker lønnsutgifter til nødvendig praktisk hjelp i arbeidssituasjonen. Mulig tilrettelegging og aktuelle hjelpemidler må være klarlagt før behovet for funksjonsassistent kan bli vurdert. NAV utbetaler tilskuddet til funksjonsassistentens arbeidsgiver.

Forvaltningen vil ta initiativ til å forsterke samordning mellom BPA-ordningen som ligger til helselovgivningen og funksjonsassistentordning som ligger til NAV og øvrige ordninger som er rettet mot samme målgruppe som BPA- ordningen.

Disse forbedringstiltakene vil kunne imøtekomme noen av forventingene knyttet til kommunens tildeling av timer i BPA-ordningen.

Justeringer i BPA- ordningen og bedre samordning og utnyttelse av statlige og kommunale ordninger vil kunne forbedre arbeidsledernes opplevelse av muligheter for likestilling og frigjøring.

Administrasjonen anbefaler alternativ 2 slik det er redegjort for. Dette vil gjøre at ordningen med BPA kan komme flere trengende brukere til gode, selv om disse ikke tilfredsstillende de definerte minstekravene. Dette alternativet vil kunne øke tildelingsgraden av BPA.

Ad punkt 3 Holde både på likebehandlingsprinsipp og på ressursinnsats: videreføre restriktiv praksis

Alternativet her innebærer en videreføring av restriktiv praksis når det gjelder omfang av tjenesten og andel brukere som tildeles BPA ordning. Dette alternativet vil dermed ikke medfører at tildeling av BPA kommer flere brukere til gode. Revisjonen konkludere med at dagens restriktive praksis er innenfor lovens minstekrav. Fylkesmannens klagebehandling vil bidra til å sikre dette også i tiden fremover. Dagens praksis er også i tråd med likebehandlingsprinsippet samtidig som den er effektiv. Det kommer frem i revisjonsrapporten ved at andre storbykommuner med klart høyere andel arbeidsledere med BPA ordning arbeider for å endre egen tildelingspraksis i tråd med dagens tildelingspraksis i Kristiansand.

Dagens praksis for tildeling av helse- og omsorgstjenester i kommunen er med andre ord både forsvarlig og effektiv, og fungerer som en rettesnor for andre kommuner.

Administrasjonen vurderer på samme måte som revisjonen at praksisen kan videreføres. Dette alternativet ivaretar imidlertid ikke bystyrets vedtak om å endre praksis for å øke tildelingsgraden.

Tiltak for å redusere kommunens saksbehandlingstid i forbindelse med klagesaker til Fylkesmannen.

Når det gjelder behandling av klagesaker til Fylkesmannen ser administrasjon hvor viktig det er for søker at saksbehandlingen ikke tar lengre tid enn absolutt nødvendig. Dette er viktig for å minimere belastningen for søker ved en klagesak. Pasient- og brukerombudet opplever at både kommunens og Fylkesmannens saksbehandling tar lengre tid enn den burde. Revisjonen bemerker at lang saksbehandlingstid på klagesaker er et argument for alternativ 2 ovenfor.

Administrasjonen vil fremheve at søknader om BPA er kompliserte, og krever omfattende saksutredning. Det er svært viktig for administrasjonen å gjøre et grundig arbeid. Behovene er ulike og sakene vurderes individuelt. Det er stort fokus på disse sakene, og klageandelen er høy sammenlignet med andre saker. Årsaken til at disse sakene er mer kompliserte er blant annet vurderingen av søkerens evne og mulighet til å være arbeidsleder. Det bemerkes at klagen ofte fører til en full gjennomgang av saken for å være sikre på at alle relevante opplysninger og forhold har fått ny vurdering. Saksbehandlingstiden vil av den grunn ta noe tid for at saken skal bli korrekt behandlet.

Administrasjonen vil spesialisere saksbehandlere til BPA-saker, slik at både spesialkompetanse og likhetsprinsippet ivaretas. Administrasjonen vil også prioritere BPA-saker så høyt som mulig. Administrasjonen kan på den andre siden ikke påvirke saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen, men håper at forbedrede saksbehandlingsrutiner og justert tildelingspraksis vil føre til færre klagesaker.

Tiltak for å styrke brukeropplevelsen og brukermedvirkningen.

Revisjonen har bemerket at kommunen selvsagt må oppfylle de statlige kravene til IPLOS-kartlegging (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) i forbindelse med behovsvurdering, samt at det isolert sett er positivt at kommunen tilbyr andre kommunale tjenester ved avslag på BPA. Samtidig viser rapporten at enkelte arbeidsledere og søkere som har fått avslag på BPA, opplever behovsvurderingen som nedverdiggende, samt at det å bli tilbudt omsorgstjenester når man har søkt på BPA kan oppleves som krenkende.

Revisjonen synes det er rimelig å anta at brukerens opplevelse i møtet med kommunen i betydelig grad vil være knyttet opp mot i hvilken grad søker får sine forventninger om bistand innfridd. Fordi BPA per i dag er forankret i helse- og omsorgslovgiving, kan ikke kommunen legge omsorgstenkingen til side i møtet med BPA-søker. Dette kan oppleves som en motsetning til ønsker fra interesseorganisasjoner og arbeidsledere som tar utgangspunkt i Independent Living-tankegangen, og som ser på BPA som et frigjørings- og likestillingsverktøy. Fokuset på gjensidig forventningsavklaring mellom søker og saksbehandler er på denne bakgrunn viktig.

Innspillene fra arbeidslederne og Pasient- og brukerombudet indikerer at møtet mellom kommunen og søker kan bli bedre. Kommunen bør i større grad ta hensyn til at den som søker om BPA er kommet til et punkt hvor man må ha hjelp for å leve det livet man ønsker. Søker er i en sårbar situasjon og ønsker ikke å bli klassifisert som syk, men snarere en person som kan være aktiv i hverdagen og delta hvis det legges til rette for dette.

Revisjonen understreker at dersom det stemmer at kommunen i flere tilfeller har gjort vedtak om dagsenter for søkere brukere som har søkt på BPA, uten at kommunen på forhånd har avklart med søker om dette er noe som vedkommende er interessert i, så synes dette ikke å være i tråd med ideen om at brukeren skal medvirke i valg av tjenestetilbudet.

Rådmannen tar tilbakemeldingene i forhold til brukeropplevelse alvorlig, og har allerede iverksatt tiltak:

- Brukermedvirkning står helt sentralt i saksbehandlingen. Forvaltningsavdeling er i gang med kompetanseheving blant saksbehandlerne, i forhold til hvordan vurderingssamtalene best kan gjennomføres.
- Administrasjonen ser behovet for å forbedre informasjonen til potensielle søkere. Dette gjelder informasjon på kommunens nettsider og i annet informasjonsmaterieill, samt i den direkte kommunikasjonen med søker.
- Det arbeides med forbedring av både saksutredningsmaler og kommunikasjon i møte med søkeren, slik at IPLOS-kartleggingen gjennomføres på en måte som ikke oppfattes som krenkende eller nedverdiggende for søker.
- Forbedring av kommunikasjon og samtale skjer blant annet ved saksbehandleropplæring i motiverende intervju, fokus på «Hva er viktig for deg?», samt caseløsninger med tilbakemeldinger til den enkelte saksbehandler.
- Forvaltningen vil fortsette sin praksis med erfaringslæring etter klagebehandling og avgjørelser fra Fylkesmannen. Alle disse avgjørelsene bidrar til læring og utvikling.
- Forvaltningen skal gjennom internt kvalitetssikringsarbeid også sørge for at ingen søkere blir tildelt tjenester uten at dette er avklart med vedkommende på forhånd.

Større innslag av private aktører og ideelle organisasjoner som tjenesteytere innen BPA.

Rådmannen la frem rapporten «Vurdering av konkurranseutsetting» for Kommunalutvalget i sak 67/14. Bakgrunn for prosjektet var en bestilling på vurdering av grunnlag for å konkurranseutsette flere kommunale tjenester i Kristiansand kommune med potensiell netto besparelse som utgangspunkt. En del av vurderinger var også hvorvidt det finnes et velfungerende marked for tjenestene.

BPA ble ikke vurdert i prosjektet, fordi konsekvensene av nytt lovverk var usikre på det tidspunktet. I rapporten ble det utarbeidet kjennetegn ved og kriterier som ble lagt til grunn for vurdering av hvorvidt tjenesteområder egnet seg for konkurranseeksponering. Den metodiske tilnærmingen fra prosjektet legges til grunn i denne saken.

Begrepet konkurranseeksponering betyr at en kommune konkurrerer med andre offentlige utførere, med private utførere eller med begge deler. Overordnet er det kvalitet og pris som konkurranseeksponering kan påvirke. Som det fremgår av revisjonsrapporten er kostnadseffektivitet i helse- og omsorgstjenestene en sentral føring og en politisk forventning for kommunens drift. Ønsket om å gi brukere frihet til å velge hvem de skal motta tjenester fra, altså brukervalgsordninger, har også vært viktig for både folkevalgte og brukerorganisasjoner.

Det ble i prosjektrapporten gjort rede for at tjenester som innebærer myndighetsutøvelse ikke er lovlig å eksponere for konkurranse. Det betyr at det er «utførersiden» av BPA-ordningen, altså BPA-tjenesten med arbeidsgiveransvar for assistentene og ansvar for opplæring og arbeidslederstøtte, som er aktuelt tjenesteområde å vurdere for fritt brukervalg.

Kommunen kan ikke organisere seg bort fra sitt overordnede ansvar som myndighetsutøver, med ansvar for at regelverket følges ved ytelse av kommunale helse- og omsorgstjenester. Kommunen skal ha systemer og rutiner som sikrer at tjenestene som ytes er forsvarlige også der arbeidsgiveransvaret legges over til privat tjenesteleverandør.

Prosjektrapporten har definert kjennetegn ved tjenester som det ikke anbefales å konkurranseeksponere. De kjennetegn som er relevante å vurdere for BPA-tjenesten er økonomisk omfang, egnethet og pågående omorganisering.

Det er ulik organisering av BPA-tjenesten de tre kommunene. Antall arbeidsledere som er innvilget BPA er størst i Kristiansand kommune, Søgne kommune har 6 arbeidsledere og

Songdalen har få arbeidsledere. Søgne kommune har todelt ordning hvor arbeidsleder kan velge mellom kommunal tjeneste eller at arbeidsleder inngår avtale med ønsket leverandør. Songdalen kommune har ikke avtaler med private leverandører. Det vil være behov for en harmonisering som gir like valgmuligheter for arbeidsledere inn ny kommune.

Økonomisk omfang av BPA-tjenesten utgjorde nærmere 12 millioner kroner i 2017 med 42 brukere av tjenesten. Omfang av BPA-tjenesten har vært stabil over tid. Administrasjonen kan ikke se at økonomisk omfang på BPA-tjenesten tilsier at den ikke kan konkurransesponeres.

Tabellen under viser de tre hovedformene for konkurransesponering:

Styringsform	Hvem har ansvaret for organisering av tjenesten	Hvem finansierer tjenesten (Bestiller)	Hvem produserer tjenesten (Utfører)
Tradisjonell drift	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige
Friere brukervalg	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige eller private
Konkurransesetting	Det offentlige	Det offentlige	Det offentlige eller private

Det som er benevnt tradisjonell drift er nåværende driftsform hvor kun kommunens BPA-tjenesten er leverandør, og forklares derfor ikke nærmere her.

Konkurransesetting innebærer at driften av en kommunal tjeneste utsettes for konkurranse gjennom en offentlig anbudsprosess hvor kommunens egne virksomheter også kan delta i konkurransen. I forhold til BPA-ordningen vil det i så fall bli inngått avtale med en leverandør om å drifte BPA-tjenesten. Det vil da ikke gi innslag av flere private tilbydere eller ideelle organisasjoner, og vil ikke innebære større valgfrihet for arbeidsledere i BPA-ordningen. Denne formen for konkurransesponering anbefales derfor ikke.

Friere brukervalg betyr at arbeidslederen velger selv blant leverandører kommunen har godkjent eller har inngått avtale med gjennom en tjenstekonsesjon. Brukervalg vil innebære større innslag av private tilbydere og ideelle organisasjoner og svare ut politisk ønske om større valgfrihet i BPA-ordningen.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor vil fritt brukervalg være det alternativet som utredes nærmere.

En studie² foretatt av Deloitte, 2015 på oppdrag fra Kommunal - og moderniseringsdepartementet, viser at det har foregått en utvikling på antall kommuner som har valgt brukervalg, og da spesielt innenfor hjemmetjenestene praktisk bistand og BPA. Søk på Doffin og internett bekrefter dette, og viser at det er mange kommuner som har inngått avtaler med private leverandører. De fleste utlysningene er tjenstekonsesjoner med intensjon om å gi arbeidsledere muligheter til å velge blant flere leverandører.

Egenskaper ved leverandørmarkedet for BPA er blitt problematisert i storbyforskningsrapporten «Gevinst ved kjøp av omsorg?»³. Det vises til leverandører som innehar rollen som interesseorganisasjoner og som er forkjempere for bestemte brukergrupper, og samtidig er store aktører i markedet for tjenester til gruppene. Det omtales som en tjeneste hvor leverandørene legger press på tjenesten.

² [Brukervalg i kommunal tjenesteyting](#)

³ [Gevinster ved kjøp av omsorg? – En utredning om storbyenes kjøp av tjenester på levekårsområdet.](#)

Kartlegging av ordningene i andre kommuner viser at det er ulik organisering av tilbudet. Enkelte kommuner tilbyr selv BPA-tjenester i tillegg til de private leverandørene, mens andre kommuner baserer seg bare på private leverandører. Revisjonsrapporten viser at driften av BPA tjenesten i Kristiansand leverer god kvalitet og at arbeidsledere som mottar tjenesten mener de får god oppfølging.

Det ble i forbindelse med utlysning av tjenestekonsesjon for fritt brukervalg av tjenesten praktisk bistand i Kristiansand kommune, vurdert og lagt inn forholdsregler for å sikre forsvarlighet i tjenestene. Dette vil også være en forutsetning for innføring av fritt brukervalg innenfor BPA-ordningen, og administrasjonen kan ut fra dette sikre at forsvarlighet i tjenesten kan ivaretas ved fritt brukervalg for BPA tjenesten.

Erfaringer sektoren har hatt med fritt brukervalg på praktisk bistand viser at det krever ressurser for å sikre god informasjonsutveksling og kompetanseoverføring mellom øvrige kommunale tjenester og leverandørene. En stor andel av arbeidslederne med BPA har store helseutfordringer, som innebærer behov for et tett samarbeid mellom assistentene og hjemmetjenesten. Koordineringskostnader ved en brukervalgsordning ligger ikke innenfor sektorens økonomiske rammer i dag, og må innarbeides gitt en beslutning om utlyse tjenestekonsesjon på BPA. I tillegg vil det påløpe transaksjonskostnader knyttet til konkurranseutlysning og til kontraktsoppfølging.

Ut fra vurderinger basert på erfaringer fra andre kommuner og andel leverandører i markedet vil BPA-tjenesten være egnet for utlysning av tjenestekonsesjon. Det vil innebære større innslag av private tilbydere og ideelle organisasjoner. Kommunens egen BPA tjenesten får gode tilbakemeldinger fra arbeidsledere og RO (ressurssenter for omsorgstjenester) som indikerer at det er god kvalitet på kommunens egen BPA tjeneste. I storbyforskningsprosjektet er det undersøkt om brukere faktisk foretar et valg. Det viser seg at det i hovedsak er yngre og friske som foretar et aktivt valg, og de er ofte målgruppen i BPA-ordningen. Det er likevel en del som ikke foretar et valg hvor det bør lages gode systemer for at det ikke blir enkelt ansatte i tjenestene som skal velge aktører på vegne av bruker.

Rådmannen vurderer at BPA-ordningen er egnet for fritt brukervalg som vil bety innslag av private aktører og ideelle organisasjoner som tjenesteytere inne BPA-ordningen.

Rådmannen anbefaler at kommunen opprettholder BPA-tjenesten for arbeidsledere som ønsker å beholde kommunen som utfører.

Det anbefales at det fremlegges en egen sak om organisering og innføring av fritt brukervalg i BPA- ordningen til politisk behandling i nye Kristiansand.

Koordineringskostnader og transaksjonskostnader ved brukervalgsordning ligger ikke innenfor sektorens økonomiske rammer i dag, og vil beregnes og innarbeides i sak om innføring av fritt brukervalg.

Oppsummering og anbefaling

I denne saken er det redegjort for hvordan verbalforslagene kan imøtekommes, og i tillegg er kommunerevisjonens anbefalinger gjennomgått og besvart.

Bystyret har bedt administrasjonen om å utrede hvordan BPA-ordningen omdefineres fra helsehjelp til et likestillingsverktøy. Stortinget har valgt å hjemle BPA-ordningen som en helse- og omsorgstjeneste i helse- og omsorgstjenesteloven, og kommunen kan ut fra dette ikke lovlig forskjellsbehandle søkere med samme kartlagte behov. En lokal utredning vil ikke

kunne endre på det lovmessige grunnlaget for BPA. En lokal utredning vil innebære et ressurskrevende arbeid som vil kreve eksterne ressurser. Administrasjonen anbefaler at en lokal utredning avventer regjeringens arbeid med en NOU og vil ta initiativ til å bidra inn i det nasjonale arbeidet.

Verbalforslaget om å utrede mulighet for å utvide ordningen med brukerstyrt personlig assistent (BPA), slik at ordningen kan komme til gode flere trengende brukere, selv om disse ikke tilfredsstillende de definerte minstekravene, er besvart ved redegjørelse av punkt 1 i revisjonens anbefalinger om oppfølgingspunkter.

Kommunerevisjonens anbefalinger/oppfølgingspunkter:

Kristiansand kommune bør velge et av de tre alternativene revisjonen har skissert når det gjelder kommunens tilnærming til tildeling av BPA og utmåling av timer.

Rådmannen anbefaler alternativ 2: *Holde på likebehandlingsprinsippet og øke ressursinnsatsen: mer BPA med lavt timetall.* Det anbefales videre at effektene av endringene evalueres etter ett år.

Dette alternativet vil gjøre at ordningen med BPA kan komme flere trengende brukere til gode, selv om disse ikke tilfredsstillende de definerte minstekravene og alternativet vil kunne øke tildelingsgraden av andel brukere med BPA.

Kristiansand kommune bør arbeide for å redusere kommunens saksbehandlingstid i forbindelse med klagesaker til Fylkesmannen, herunder saksbehandlingstiden når Fylkesmannen opphever kommunens vedtak.

Administrasjonen følger opp saken med følgende forbedringstiltak:

Administrasjonen vil spesialisere saksbehandlere til BPA-saker, slik at både spesialkompetanse og likhetsprinsippet ivaretas. Administrasjonen vil også prioritere BPA-saker så høyt som mulig. Administrasjonen kan på den andre siden ikke påvirke saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen, men håper at forbedrede saksbehandlingsrutiner og justert tildelingspraksis vil føre til færre klagesaker.

Kristiansand kommune bør se nærmere på i hvilken grad justeringer i kommunens tilnærming til kartlegging av behov og tildeling av tjenester kan bidra til å styrke brukeropplevelsen og brukervedvirkningen.

Rådmannen følger anbefalingen fra kommunerevisjonen, og skisserer følgende forbedringstiltak i saken:

- Brukervedvirkning står helt sentralt i saksbehandlingen. Forvaltningsavdeling er i gang med kompetanseheving blant saksbehandlerne, i forhold til hvordan vurderingssamtalene best kan gjennomføres.
- Administrasjonen ser behovet for å forbedre informasjonen til potensielle søkere. Dette gjelder informasjon på kommunens nettsider og i annet informasjonsmateriell, samt i den direkte kommunikasjonen med søker.
- Det arbeides med forbedring av både saksutredningsmaler og kommunikasjon i møte med søkeren, slik at IPLOS-kartleggingen gjennomføres på en måte som ikke oppfattes som krenkende eller nedverdiggende for søker.
- Forbedring av kommunikasjon og samtale skjer blant annet ved saksbehandleropplæring i motiverende intervju, fokus på «Hva er viktig for deg?», samt caseløsninger med tilbakemeldinger til den enkelte saksbehandler.
- Forvaltningen vil fortsette sin praksis med erfaringslæring etter klagebehandling og avgjørelser fra Fylkesmannen. Alle disse avgjørelsene bidrar til læring og utvikling.

- Forvaltningen skal gjennom internt kvalitetssikringsarbeid også sørge for at ingen søkere blir tildelt tjenester uten at dette er avklart med vedkommende på forhånd.

Til sist i saken er verbalforslaget om innslag av private aktører som tjenesteytere innen BPA utredet. Oppsummert finner Rådmannen at BPA- ordningen er egnet for fritt brukervalg som vil bety innslag av private aktører og ideelle organisasjoner som tjenesteytere inne BPA-ordningen.

Rådmannen anbefaler at kommunen opprettholder BPA-tjenesten for arbeidsledere som ønsker å beholde kommunen som utfører.

Det anbefales at det fremlegges en egen sak om organisering og innføring av fritt brukervalg i BPA- ordningen til politisk behandling i nye Kristiansand.

Koordineringskostnader og transaksjonskostnader ved brukervalgsordning ligger ikke innenfor sektorens økonomiske rammer i dag, og vil beregnes og innarbeides i sak om innføring av fritt brukervalg.