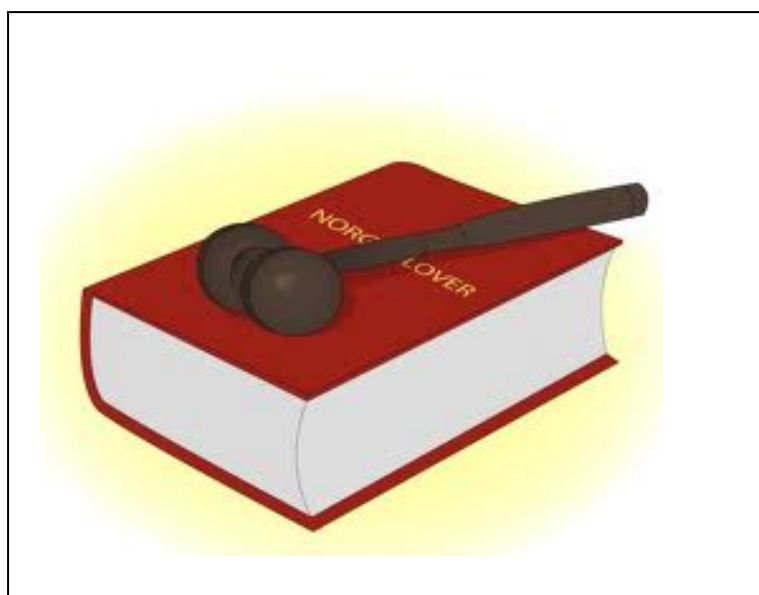


Forvaltningsrevisjon i Holtålen kommune

Enkeltvedtak etter forvaltningsloven

Formålet med prosjektet er å undersøke om saksbehandling og vedtak er i samsvar med lovens krav og eventuelle kriterier kommunen selv har vedtatt.



INNHold

1	INNLEDNING.....	2
1.1	Bakgrunn	2
1.2	Forvaltningsrevisjon	2
1.3	Enkeltvedtak i Helse- og omsorgstjenestene.....	3
1.4	Sentrale forskrifter	4
2	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING	5
2.1	Formål	5
2.2	Problemstillinger	5
2.3	Avgrensning	5
4.	REVISJONSKRITERIER.....	7
5.	PROBLEMSTILLING 1	13
	Er alle søknader om tildeling av tjenester behandlet skriftlig?	13
5.1	Revisjonskriterier	13
5.2	Faktadel.....	14
5.3	Revisjonens vurderinger	15
5.4	Revisjonens konklusjon	16
6.	PROBLEMSTILLING 2	16
	Er vedtak fattet i samsvar med forvaltningsloven og særlover?	16
6.1	Revisjonskriterier	16
6.2	Faktadel.....	16
6.3	Revisjonens vurdering	19
6.4	Revisjonens konklusjon	19
7.	PROBLEMSTILLING 3.....	20
	Gir saksbehandlingen og vedtaket tilfredsstillende informasjon.....	20
	til mottaker?	20
7.1	Revisjonskriterier	20
7.2	Faktadel.....	20
7.3	Revisjonens vurdering	22
7.4	Revisjonens konklusjon	23
8.	PROBLEMSTILLING 4	23
	Følges lovfestede krav om informasjon om klageadgang og hvordan blir klagesaker behandlet?	23
8.1	Revisjonskriterier	23
8.2	Faktadel.....	24
8.3	Revisjonens vurdering	26
8.4	Revisjonens konklusjon	26
9.	RÅDMANNENS UTTALELSE	27
10.	REVISJONENS ANBEFALINGER.....	27
11.	SAMMENDRAG	28
12.	KILDER OG VEDLEGG.....	29

Ålen, 14. oktober 2015

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

Merete Lykken
Revisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kommunestyret i Holtålen kommune har vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2012 – 2015 som ble behandlet av kontrollutvalget i sak 29/2012 og av kommunestyret i sak 77/2012. Planen har enkeltvedtak etter forvaltningsloven som tema for undersøkelse i 2014, men ble vedtatt utsatt av kontrollutvalget til 2015. I Overordnet analyse er det i kapittel 4.4 Tjenesteproduksjon gjennomgått risikoer for Holtålen kommunen. Det konkluderes med at det er et generelt fokusområde på overholdelse av lover og regler innen tjenesteproduksjon.

Det synes naturlig å foreta en gjennomgang av tjenesteområdet **PRO** (pleie, rehabilitering og omsorg) hvor det ytes mange tjenester som har bakgrunn i enkeltvedtak.

Holtålen kommune har i Kommuneplan 2007-1018, samfunnsdelen forankret følgende om helsetjenesten: «*Holtålen kommune ønsker at helsetjenesten skal bygge på nærhet og tilgjengelighet, trygghet og verdighet for den enkelte innbygger. Med dette som grunnlag skal PRO – tjenesten gi alle i kommunen trygghet for at de får tilpasset hjelp når behovet melder seg*». Det er også angitt fokusområder for perioden.

1.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Holtålen kommune skal påse at de føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet undersøkelser om:

- a) Forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- b) Forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) Regelverket etterleves,
- d) Forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) Beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) Resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd

I følge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

1.3 Enkeltvedtak i Helse- og omsorgstjenestene

I Norge har vi en omfattende og godt utbygd helse- og omsorgstjeneste. Pleie og omsorgstjenestene reguleres i helse- og omsorgsloven. Lovens formål er særlig å:

1. forebygge, behandle og tilrettelegge for mestring av sykdom, skade, lidelse og nedsatt funksjonsevne,
2. fremme sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,
3. sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre,
4. sikre tjenestetilbudets kvalitet og et likeverdig tjenestetilbud,
5. sikre samhandling og at tjenestetilbudet blir tilgjengelig for pasient og bruker, samt sikre at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov,
6. sikre at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet og
7. bidra til at ressurser utnyttes best mulig.

Det er kommunene som har det overordnede ansvaret for at dette fungerer. Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunens ansvar omfatter alle pasient og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunens ansvar innebærer plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.

Det er etter hvert også kommet til private aktører som selger helse- og omsorgstjenester i Norge.

Det har skjedd en vridning innenfor pleie og omsorg de siste årene. Stadig mindre av utgiftene til pleie- og omsorgstjenesten brukes på personer over 67 år. Hjemmebaserte tjenester har økt kraftig, og det har blitt flere yngre brukere av tjenestene.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for kommunens virksomhet med de særlige bestemmelser som følger av helse- og omsorgstjenesteloven og av pasient- og brukerrettighetsloven. Tjenester/tiltak som innvilges innenfor pleie- og omsorg avgjøres som enkeltvedtak. Det er vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en

eller flere bestemte personer. Forvaltningsloven angir alminnelige regler for hvordan saksbehandlingen skal utføres.

Definisjon på enkeltvedtak:

Med enkeltvedtak menes en avgjørelse som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 b. For enkeltvedtak stilles det formkrav til saksbehandlingen. Et enkeltvedtak må alltid være gjenstand for en konkret og individuell vurdering.

1.4 Sentrale forskrifter

Krav til organisering og internkontroll av helse- og omsorgstjenester

Det er utarbeidet forskrifter til helse- og omsorgstjenesteloven og andre lover som skal sikre at kommunen driver virksomheten inne pleie- og omsorgsområdet på en god og forsvarlig måte.

De viktigste er kvalitetsforskriften og internkontrollforskriften.

Kvalitetsforskriften er i stor grad rettet mot brukerne og den enkelte ansatte, mens interkontrollforskriften først og fremst er rettet mot ledelse og organisering. I denne forvaltningsrevisjonen har vi ikke brukt de to forskriftene som grunnlag for revisjonskriterier.

Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenester:

Formålet med forskriften er å sikre at personer som mottar pleie- og omsorgstjenester "får ivaretatt sine grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverdi og livsførsel". **I henhold til forskriftens § 3 skal kommunen utarbeide et system av skriftlig nedfellede prosedyrer som søker å sikre dette.**

I forskriften er det stilt opp hvilke områder det skal finnes prosedyrer på.

Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten

I forskriften defineres internkontroll som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av sosial- og helselovgivningen. **Noen grunnleggende elementer må være på plass for at virksomheten skal ha tilstrekkelig internkontroll.** Dette framgår av forskriftens § 4 bokstav a) til h). Der beskrives hva den/de ansvarlige for virksomheten skal gjøre for å sikre at lovenes formål oppnås:

- a) beskrive virksomhetens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet samt hvordan virksomheten er organisert. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b) sikre tilgang til aktuelle lover og forskrifter som gjelder for virksomheten,
- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor det aktuelle fagfeltet samt om virksomhetens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,

- e) gjøre bruk av erfaringer fra pasienter/tjenestemottakere og pårørende til forbedring av virksomheten,
- f) skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosial- og helselovgivningen,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING

2.1 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om saksbehandling og vedtak er i samsvar med Forvaltningslovens krav og eventuelle kriterier kommunen selv har vedtatt.

2.2 Problemstillinger

Med bakgrunn i formålet med forvaltningsrevisjonen er følgende problemstillinger utarbeidet:

1. Er alle søknader om tildeling av tjenester behandlet skriftlig?
2. Er vedtak fattet i samsvar med forvaltningsloven og særlover?
3. Gir saksbehandlingen og vedtaket tilfredsstillende informasjon til mottaker?
4. Følges lovfestede krav om informasjon om klageadgang og hvordan blir klagesaker behandlet?

2.3 Avgrensning

Prosjektet avgrenses til å se på saksbehandling og enkeltvedtak fattet i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven innenfor tjenesteområdene pleie- og omsorg og tiltak for funksjonshemmede.

Videre avgrenser vi prosjektet til å se på vedtak i en begrenset tidsperiode og innenfor områder der risikoen for avvik antas å være størst.

3. METODE

Prosjektbeskrivelse ble vedtatt av kontrollutvalget før prosjektet ble igangsatt. Det ble sendt oppstartbrev til rådmannen der vi varslet om oppstart av prosjektet og ba om kontaktpersoner i kommunen for videre oppfølging gjennom forvaltningsrevisjonen.

Prosjektet ble gjennomført med dokumentinnsamling, samtaler og dokumentanalyse av enkeltvedtak.

Kontrollutvalget holdes løpende informert om gjennomføring av prosjektet.

Kilder for data i undersøkelsen er enkeltvedtak (saksbehandling) innen området pleie, rehabilitering og omsorg. Dette innebærer dokumentanalyse med saksgjennomgang. Utvalget av saker for praktisk bistand og hjemmesykepleie er gjort ut fra lister over protokollerte vedtak hentet fra saksbehandlingssystemet og fra faktureringslister. Vi har sett på saker som har vedtak i perioden 2014 og 2015.

Metodevalg og den praktiske gjennomføringen

I Holtålen kommune fattes det mange enkeltvedtak i løpet av et år i pleie-, rehabilitering og omsorgstjenesten (PRO)

Vi har foretatt utplukk av enkeltvedtak fordelt på to metoder:

1. Bestilt rapport fra faktureringsystemet over fakturerte tjenester innenfor pleie- og omsorg og tilfeldig valgt ut personer, og kontrollert om det foreligger enkeltvedtak for tildeling av tjenesten.
2. Bestilt rapport over alle vedtak innenfor rapportens avgrensning og tilfeldig valgt ut enkeltvedtak for kontroll

Vedtak ble så plukket ut tilfeldig og minst ett fra hvert tjenesteområde helse- og omsorgstjenesteloven gjelder for.

For enkeltvedtakene som ble valgt ut for kontroll, ble de kontrollert om de var tilfredsstillende i samsvar med problemstillingene som var stilt i rapporten.

I tillegg til gjennomgang 25 tilfeldig utvalgte saksmapper, har vi hatt samtaler og dokumentanalyser for å undersøke om rutiner, saksbehandling og klagebehandling er i henhold til gjeldende regelverk, og for å skaffe til veie annen nødvendig informasjon.

Gjennomgangen ble gjort i perioden 2014/2015.

Pålitelighet og gyldighet

Vårt besøk om gjennomføring av undersøkelsen ble varslet på forhånd og sted og tid avtalt.

Hvilke saksmapper vi ville gjennomgå var ikke gjort kjent på forhånd, disse ble av revisjon tilfeldig utplukket fra sakarkiva.

Foreløpig rapport med konklusjoner ble sendt rådmannen til høring, og vi mottok høringsuttalelse fra rådmannen som er vedlagt rapporten i sin helhet.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene skal danne grunnlag for norm eller en referanse som de innsamlede data vurderes opp mot, og dermed danne grunnlag for om det foreligger avvik eller svakheter på området som er gjenstand for undersøkelsen. Revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller ideal for hvordan tilstanden bør være på det reviderte området og danner også et naturlig utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Revisjonskriterier kan for eksempel hentes fra lover, forskrifter, forarbeid, rettspraksis, politiske vedtak, administrative retningslinjer, mål og føringer osv.

Revisjonskriter utledes med utgangspunkt i problemstillingene. Prosjektet går ut på å se på enkeltvedtak innen pleie, rehabilitering og omsorg.

Grunnlag for revisjonskriteriene er:

1. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker LOV – 1967-02-10 (Forvaltningsloven) og Forvaltningsforskriften
2. Helse- og omsorgstjenesteloven LOV – 2011-06-24-30
3. Pasient- og brukerrettighetsloven
4. «fullført saksbehandling» beskrevet i litteratur
5. Politiske og administrative vedtak og retningslinjer

Forvaltningsloven

Regelverket som regulerer saksbehandling av enkeltvedtak er forvaltningsloven i tillegg til bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven. Forholdet til forvaltningsloven er beskrevet i § 2-2 i helse- og omsorgstjenesteloven. I paragrafen er det fastsatt at forvaltningsloven gjelder for kommunenes virksomhet med de særlige bestemmelser som følger av loven her og av pasient- og brukerrettighetsloven.

Bestemmelser i forvaltningsloven:

For avgjørelser som regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven innebærer dette i formkrav jf. fvl kap IV, V og VI

- vedtaket skal være skriftlig, fvl § 23
- vedtaket skal begrunnes, fvl § 24
- begrunnelsen skal vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på, fvl § 25
- vedtaket skal vise til de regler som vedtaket bygger på fvl § 25

§ 25.(begrunnelsens innhold).

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å

forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

§ 27, tredje ledd, Retten til å se sakens dokumenter,

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres merksom på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. § 42 første ledd. Er det etter § 27 b i loven her eller etter særskilt lovbestemmelse et vilkår for søksmål at klageadgangen er nyttet, eller at søksmålet anlegges innen en viss frist, skal parten i underretningen om vedtaket også gjøres oppmerksom på dette. I motsatt fall kommer slike vilkår for søksmål ikke til anvendelse overfor parten.

Klage og omgjøring

Kapittel VI i fvl. Omhandler klage og omgjøring:

Den som søker om tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven kan påklage avgjørelsen etter § 28.

Etter lov om pasient- og brukerrettigheter (pbl) §7-2 kan klage sendes for avgjørelse til Fylkesmannen. Klagen sendes til den som har truffet enkeltvedtaket eller avgjørelsen. Frist for klage jfr. §7-5 er 4 uker etter at søker fikk eller burde ha fått tilstrekkelig kunnskap til å fremme en klage. For øvrig gjelder forvaltningslovens regler om klage

§ 33.(saksforberedelsen i klagesak).

Om forberedelse m.m. av klagesaker gjelder kapittel IV og V tilsvarende, når ikke annet følger av reglene i denne paragraf.

Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken, jfr. dog § 31. Når noen regnes som motpart i saken skal underinstansen varsle vedkommende snarest mulig, jfr. likevel § 16 tredje ledd. Samtidig skal settes frist for å gi uttalelse. Varsles klagemotparten ved brev, skal kopi av klagen vedlegges med mindre parten etter § 19 kan nektes adgang til den.

Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Dersom underinstansen gir til klageinstansen uttalelse som partene kan kreve å få se uten hinder av § 19, skal den sende kopi til partene med mindre Kongen er klageinstans.

Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Den kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.m.

§ 34.(klageinstansens kompetanse).

Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jfr. dog § 31. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge.

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

Vedtaket kan ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen. Begrensningene i første og annet punktum gjelder likevel ikke når vedtaket også er påklaget av en annen klager, og dennes klage finnes begrunnet.

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Andre forhold

Veiledningsplikt, jf Fvl. § 11 første ledd:

Informasjonsplikt, om kommunens tjenester, formålet med tjenestene, hvordan tjenestene er organisert og hvor en kan henvende seg.

Helse- og omsorgstjenesteloven

Avgjørelser etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2, 6. ledd som klassifiseres som enkeltvedtak er tildeling av:

- a) helsetjenester i hjemmet,
- b) personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt,
- c) plass i institusjon, herunder sykehjem eller boform for heldøgns omsorg,
- d) avlastningstiltak

Avgjørelser etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3 – 7 tildeling av boliger til vanskeligstilte klassifiseres som enkeltvedtak, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

Klageadgang i henhold til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester:

§ 2-2 i helse- og omsorgstjenesteloven viser til at forvaltningsloven gjelder for kommunens virksomhet og at klager skal behandles etter forvaltningsloven.

Lov om pasient- og brukerrettigheter

Saksbehandlingsregler i lov om pasient- og brukerrettigheter:

§ 3-1. *Pasientens og brukernes rett til medvirkning. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med pasient og bruker. Det skal legges stor vekt på hva pasient og bruker mener ved utforming av tjenestetilbud.*

Saksbehandling av enkeltvedtak innen helse- og omsorgstjenesteloven kan inndeles i følgende faser.:

1. Saksutredningsfasen

Saksutredningsfasen gjelder fra et hjelpebehov er meldt og til det skal fattes enkeltvedtak. I praksis betyr dette innhenting av informasjon om søkerens forhold for å opplyse saken, vurdering av opplysningene og eventuell tildeling av tjenester.

2. Vedtaksfasen

Vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven: Ved spørsmål om tildeling, bortfall eller avslag på søknad om hjemmesykepleie eller institusjonsplass, skal det alltid fattes enkeltvedtak. Det gjelder også for vedtak om personlig assistanse og avlastningstiltak.

De krav som følger av forvaltningsloven kapittel V skal følges fullt ut i saker hvor det fattes vedtak om sosiale tjenester. Dette innebærer blant annet at:

- Et enkeltvedtak skal være skriftlig
- Enkeltvedtak skal grunngis
- Begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på
- Underretning om vedtak skal gis så snart som mulig og det skal opplyses om klageadgang

3. Eventuell klagebehandlingsfase

De som ikke er tilfreds med et vedtak har lovbestemt klageadgang. Det skal framgå av underretningen at det er adgang til å klage. I underretningen om vedtak skal det gis opplysning om klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter forvaltningsloven § 18, jf § 19 til å se sakens dokumenter.

4. Dokumentasjon

Dokumentasjon av løpende tjenesteyting i pleie- og omsorgstjenesten skal framgå av en journal for den enkelte tjenestemottaker.

Egne rutiner i kommunen

Holtålen kommune har utarbeidet og vedtatt egne beskrivelser for pleie- og omsorgstjenesten som ble vedtatt av Driftsutvalget 13.04.2011 og senere.

Beskrivelsene er tilgjengelig via hjemmesiden til Holtålen

kommune: www.holtalen.kommune.no. Nedenfor har vi tatt med kommunens kriterier og kvalitetsstandarder.

Kriterier for tildeling:

1. Kriterier for tildeling av tjenesten avlastning i pleie og omsorgstjenesten
Vurdering av søknaden gjøres på bakgrunn av om omsorgsarbeidet:
 - Er fysisk og/eller psykisk krevende
 - Innebærer nattarbeid eller avbrudd i nattesøvn
 - Skjer i perioder eller hele tiden
 - Har vart over tid

- Fører til sosial isolasjon og mangel på ferie og fritid
 - Omfatter flere personer, f.eks. foreldre
2. Kriterier for tildeling av tjenesten langtidsplass i sykehjem
Hjelpetiltak som skal være vurdert før langtidsplass i sykehjem innvilges er f.eks.:
- tilpasning av bolig, ev. skal alternativt botilbud være vurdert iht søkerens fysiske, psykiske og sosiale situasjon
 - tilrettelegging av hjelp i hjemmet, for eksempel hjemmesykepleie og/eller hjemmehjelp, eventuelt tekniske hjelpemidler
 - korttidsopphold i sykehjem
 - familiesituasjon og nettverk skal være kartlagt
 - sosiale støttetiltak, for eksempel dagsenter
 - trygghetsskapende tiltak, for eksempel trygghetsalarm
3. Kriterier for tildeling av tjenesten dagsenter for personer med demens
Dagsenteret er et lavterskeltilbud for hjemmeboende personer med en demenssykdom som har behov for aktivering, omsorg og tilsyn for å kunne bli boende lenger hjemme. Tjenesten er ikke lovpålagt. Krav til søker:
- Må ha en demensdiagnose
 - Må ha behov for å kunne nyttiggjøre seg tilbud som sosialt samvær og aktiviteter
 - Må kunne fungere sammen med andre personer med demenssykdom
 - Må kunne forflytte seg selv eventuelt med et hjelpemiddel
 - Har behov for et dagsentertilbud som er tilrettelagt for demente
 - Har behov for ulike aktiviteter for å ivareta fysisk og psykisk helse
 - Kan ha behov for oppfølging med hensyn til kost/ernæring
4. Kriterier for tidsbegrenset opphold i institusjon – utredning og behandling
Vurdering av søknaden gjøres på bakgrunn av:
- Kartlegging av fysisk og psykisk funksjonsevne
 - Behov for å komme til krefter etter langvarig/alvorlig sykdom
 - Behov for hjelp og veiledning til ernæring, og kartlegging av ernæringsstatus
 - Pleie og omsorg ved livets slutt
 - Behov for sosialt samvær og psykisk støtte som ikke kan ivaretas utenfor institusjon
 - Behov for trening og hjelp til å mestre dagliglivets utfordringer
 - Utredning og avklaring av tjenestebehov etter sykehusopphold
5. Kriterier for tildeling av tjenesten tidsbegrenset opphold i institusjon – rehabilitering

Vurdering av søknaden gjøres på bakgrunn av:

- Søker må være motivert for egeninnsats
- Søker må ha forståelse for egen situasjon
- Søker må kunne samarbeide og ta instruksjoner i en treningssituasjon
- Søker må være i stand til å nyttiggjøre seg et rehabiliteringsopphold
- Søker skal delta i aktiv opptrening når oppholdet i rehabiliteringsavdelingen starter
- Søker skal være tverrfaglig vurdert
- Søker skal være medisinsk utredet, og ha en medisinsk stabil helsetilstand

Vedtatte Kvalitetsstandarder/Prosedyrer:

1. Serviceerklæring for praktisk bistand

Den inneholder praktiske opplysninger om:

- Hvem kan få hjemmehjelp
- Hjelp til selvhjelp
- Hvordan går du fram
- Vurdering av søknaden
- Om vedtaket
- Hva du kan få hjelp til
- Hva tjenesten ikke innebærer

Serviceerklæringen er ikke oppdatert med nye lovhjemler, men det har ingen betydning for innholdet i prosedyrene.

2. Tilstander av funksjonssvikt som ikke berettiger til praktisk hjelp i hjemmet

- Det skal ikke innvilges praktisk hjelp til personer når det er personer som ikke er representant for vedkommende som søker om hjelpen, og når personen selv ved praktisk handling eller på annen måte uttrykker ønske om å ikke motta hjelp
- Personer som er ensomme, og kun er begrunnet i behov for sosial kontakt
- Personer som har merarbeid i form av stell og/eller pass av barn, fordi den ene ektefellen er syk, skal vanligvis ikke tildeles tjenester.

Serviceerklæringen er ikke oppdatert med nye lovhjemler, men det har ingen betydning for innholdet i prosedyrene.

3. Tilstander som berettiger til praktisk hjelp i hjemmet

De kommunale tjenester skal omfatte det brukeren ikke klarer å gjøre for å dekke personlige og praktiske behov.

- Personer som er helt avhengig av hjelp og som er ute av stand til å klare dagliglivets gjøremål

- Personer som er helt avhengig av hjelp til deler av dagliglivets gjøremål, og som bor sammen med andre som er friske. Dette gjelder også barn som trenger betydelig mer bistand og omsorg enn det som er vanlig for jevnaldrende barn.
- Personer som fysisk burde være i stand til å utføre de praktiske gjøremål, men som ikke klarer det av andre grunner.

Serviceerklæringen er ikke oppdatert med nye lovhjemler, men det har ingen betydning for innholdet i prosedyrene

4. Tjenester som faller utenfor kommunens ansvar

Følgende tjenester faller utenfor kommunens ansvar:

- Stryking, baking, pussing av sølvtøy og messing
- Stor-rengjøring av tak og vegger, boning av gulv, dra ut store og tunge tepper, innvendig vask av skap o.l.
- Huslige oppgaver i forbindelse med gjester og voksne hjemmeboende barn
- Utvendig vinduspuss som er forbundet med risiko
- Hagearbeid: stell av blomsterbed, klippe gress o.l.
- Hjelp til husdyrhold
- Hjelp til flytting

5. PROBLEMSTILLING 1

Er alle søknader om tildeling av tjenester behandlet skriftlig?

5.1 Revisjonskriterier

I henhold til forvaltningslovens § 23 (former for vedtaket) skal **”et enkeltvedtak være skriftlig** om dette av praktiske grunner ikke vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet”. Når det foretas vurderinger og treffes avgjørelser i helse- og sosialtjenestesaker er unntaket i § 23 lite aktuelt. Den som har fått avslag på søknad, eller har fått tildelt tjenester fra helse – og sosialtjenesten har et særlig behov for å få konkretisert hva vurderingen og avgjørelsen går ut på.

5.2 Faktadel

Pleie- rehabilitering og omsorgstjenesten (PRO) i Holtålen kommune
PRO-tjenestene består av sykehjemmet og hjemmebaserte tjenester og omfatter:

- hjemmehjelp
- hjemmesykepleie
- sykehjem
- tidsbegrenset opphold: rehabilitering/utredning og behandling/avlastning
- langtidsplass ved institusjon
- støttekontakt
- personlig assistent
- dag-/nattopphold ved institusjon
- matombringing
- trygghetsalarmer

For å kunne motta en eller flere av tjenestene/tiltakene ovenfor skal det fattes enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Alle søknader om pleie- og omsorgstjenester skal sendes koordinerende team.

Koordinerende team består av:

- enhetsleder i hjemmetjenesten (leder av teamet)
- enhetsleder sykehjemmet
- representant fra IMA, Røros
- Ergoterapeut

Det innhentes andre aktuelle deltagere ved behov. Det kan være fastlege, psykisk helse, fysioterapeut osv.

Tildeling av tjenester og omsorgsboliger:

Teamet har faste møter hver 14. dag og tildeler:

- Omsorgsboliger
- Omsorgslønn
- Sykehjemsplasser
 - Tidsbegrenset opphold, rehabilitering/ utredning/ behandling
 - Langtidsopphold
 - Avlastningsopphold

Enhetsleder for hjemmetjenesten tildeler hjemmesykepleie, praktisk bistand, trygghetsalarm og matombringing. Enhetsleder benytter seg av teamet ved tvil. Koordinerende team bruker demensteamet og rehabteamet aktivt i kartlegging før tildeling av tjenester der det er naturlig.

Arkivering

Pleie- og omsorgstjenesten bruker elektronisk journalsystem (Geric). Alle pasientopplysninger går elektronisk både internt i tjenesten og med samarbeidspartnere (sykehusene og legekantorene).

Tjenestemottakere har mapper i arkiv på kommunehuset. Arkivene på kommunehuset inneholder søknad om tjenester, vedtak om tjenester og evt. Avslag, klager, samt vederlagsberegning og husleiekontrakter.

Revisjonens utvalg av enkeltvedtak

Vi har valgt ut 25 tilfeldige saksmapper i perioden 1.1.2014 – 01.07.2015. Saksmappene vi har kontrollert omfatter tjenesteområdene som tildeles tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven.

Tabell 1: viser om det foreligger skriftlig vedtak

Tjeneste	Antall saker i per.	Utplukk: 25	Er søknad behandlet skriftlig?
1. Tidsbegrenset opphold i institusjon; rehabilitering	3	1	Ok
2. Langtidsopphold i institusjon	14	2	Ok
3. Avlastning i institusjon	16	2	Ok
4. Omsorgsbolig	5	1	Ok
5. Praktisk bistand; opplæring, daglige gjøremål o.l.	2	1	Ok
6. Praktisk bistand; trygghetsalarm	14	2	En tildeling uten vedtak
7. Praktisk bistand; matombringing	13	2	Ok
8. Praktisk bistand; dagsenter	7	1	Ok
9. Praktisk bistand; daglige gjøremål	7	1	Ok
10. Avlastning utenfor institusjon	1	1	Ok
11. Tildeling av omsorgsbolig	10	2	Ok
12. Tildeling av hjemmesykepleien	77	7	En tildeling uten vedtak
13. Tildeling av støttekontakt	8	2	Ok

Kommentar til tabellen:

Nr 6: Tildeling av trygghetsalarm – ble skrevet skriftlig vedtak på dette etter at vi etterspurte om det forelå vedtak.

Nr 12: Kort varighet – 7 dager, og er derfor ikke skrevet vedtak for tildeling av tjenesten.

5.3 Revisjonens vurderinger

Et enkeltvedtak skal være skriftlig om dette av praktiske grunner ikke vil være særlig byrdefullt for organet (FVL § 23). Det manglet skriftlig vedtak i en saksmappe for tildeling av trygghetsalarm. Etter at vi etterspurte vedtaket, ble

forholdet ordnet og vedtak skrevet for tildeling av tjenesten. Vår vurderinger er at utover mangelen beskrevet ovenfor avdekket vi ingen vesentlige feil eller mangler.

5.4 Revisjonens konklusjon

Vi konkluderer med at i det alt vesentlige foreligger det skriftlige enkeltvedtak for de saker vi har kontrollert.

6. PROBLEMSTILLING 2

Er vedtak fattet i samsvar med forvaltningsloven og særlover?

6.1 Revisjonskriterier

1. Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.
2. Vedtaket skal begrunnes fvl § 24 1. ledd. Å begrunne vedtak vil i denne sammenhengen bety at det redegjøres for hvorfor søker oppfyller vilkårene for tjenesten, samt hvorfor kommunen mener at tjenesten som tilbys vil dekke det nødvendige behov på en forsvarlig måte.
3. Begrunnelsen skal vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på fvl § 25
4. Vedtaket skal vise til de regler som vedtaket bygger på fvl § 25
5. I henhold til særlover skal vedtaket utformes slik at det sikrer kvalitet på tjenesten

Dekkes av problemstilling 4 og vurderes ikke her:

Det skal gis opplysninger om retten til å se sakens dokumenter fvl. § 27

Det skal gis opplysning om klageadgang

6.2 Faktadel

IPLOS

For at kommunene skal vurdere søknader og kvalitetssikre sine data er det opprettet et nasjonalt helseregister (heretter kalt IPLOS) med data som beskriver ressurser og bistandsbehov til dem som søker om eller mottar nærmere definerte kommunale helse- og omsorgstjenester. Dette er nærmere beskrevet i IPLOS – forskriften. IPLOS er hjemlet i lov av 18.5.2001 nr 24 om helseregistre og

behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) og Forskrift av 17.2.2006 nr 204 om pseudonymt register for individbasert helse- og omsorgsstatistikk (IPLoS-forskriften).

Den enkeltes identitet er erstattet med et tilfeldig løpenummer, men likevel individualisert slik at det er mulig å følge enkeltpersoner uten at identiteten røpes.

IPLoS – registrering i Holtålen kommune

IPLoS gjøres i forbindelse med kartlegging etter hjemmebesøk. IPLoS-ADL (funksjonskartlegging) skal rutinemessig oppdateres når det er endring i pasientenes funksjonsnivå, eller en gang pr mnd dersom tilstanden er uforandret (hver 14. dag på sykehjemmet).

ADL-score i IPLoS brukes som en del av totalvurdering ved tildeling av tjenester. Det informeres om IPLoS ved kartleggingsbesøk, det er egen rute på kartleggingsskjemaet som krysses av når informasjonen er gitt. Kartleggingsskjemaet blir arkivert hos enhetsleder i hjemmetjenesten. IPLoS sendes rutinemessig inn til SSB en gang i året.

Kartleggingsskjemaet danner grunnlag for tildeling av tjenesten og skal registreres i IPLoS – registeret.

Kommunens vedtatte serviceerklæringer

Serviceerklæringen er ikke oppdatert med nye lovhjemler, men det har ingen betydning for innholdet i prosedyrene.

Særlover

Blant særlover som det må tas hensyn til når det gjelder utforming av enkeltvedtak er lov om momskompensasjon med forskrift viktig. I saker med tildeling av omsorgsboliger må det i saken være vurdert og begrunnet hvorfor søker har behov for særlig tilrettelagt bolig. Det kan for eksempel være at søker har behov for tilrettelagt bolig uten trapp, bolig uten dørstokker og at nærhet til tjeneste senter er viktig osv. Det er ikke godt nok å begrunne med at søker «slipper ansvar for snømåking» eller for eksempel «mer lettvent å bo i sentrum».

Det er Helse- og omsorgstjenesteloven som vedtakene er hjemlet i ved pleie- og omsorgstjenesten.

Revisjonens utvalg av enkeltvedtak

Vi har valgt å sette opp en tabell som viser type sak målt opp i mot revisjonskriteriene som er angitt ovenfor. I kolonne 1 til 5 oppgis data om vedtakets innhold oppfyller kriteriene. Vurdering av tabellen gjøres i vurderingsdelen.

Tabell 2: enkeltvedtakene målt opp i mot revisjonskriteriene 1 – 5 til problemstilling 2

Saksnr/ dato	1.	2.	3.	4.	5
1.kort.opph. i inst.; rehabilitering	1 dag	ja	Ja	ja	ja
2. Langtidsopph. i institusjon	6 dg	Ja	Ja	ja	ja
3. Langt.opph. i institusjon	52 dg	ja	Ja	ja	ja
4. Avlastning i inst	0 dg	ja	Ja	ja	ja
5. Avlastning i inst	0 dg	ja	Ja	ja	ja
6. Omsorgsbolig	ikke datert	ja	Ja	ja	ja
7. Praktisk bistand opplæring	vedtak etter observasjon	ja	Ja	ja	ja
8. Praktisk bistand; trygghetsalarm	1 dg	ja	Ja	ja	ja
9. Praktisk bistand; trygghetsalarm	Var uten vedtak Fattet vedtak i etterkant	Ja	Ja	Ja	Ja
10. Praktisk bistand; matombringing	0 dg	ja	Ja	ja	ja
11. Praktisk bistand; matombringing	3 dg etter muntlig søknad	ja	Ja	ja	ja
12. Praktisk bistand; dagsenter	vedtak datert 120215 men gjelder fra 01111	ja	Ja	ja	ja
13. Praktisk bistand: hjemmehjelp	2 dg	Ja	Ja	Ja	Ja
14. Avlastning utenfor inst.	23 dg	Ja	Ja	Ja	Ja
15. omsorgsbolig	26 dg overgang fra kort.opph.	Ja	Ja	Ja	Ja
16. omsorgsbolig	0 dg	Ja	Ja	Ja	Ja
17. Hjemmesykepleie	0 dg	Ja	Ja	Ja	Ja
18. Hjemmesykepleie	Uten vedtak 7 dg	Ja			
19. Hjemmesykepleie	0 dg	Ja	Ja	Ja	Ja
20. Hjemmesykepleie	12 dg e/muntlig søknad	Ja	Ja	Ja	Ja
21. Støttekontakt	Ev. av tjeneste	Ja	Ja	Ja	Ja
22. Hjemmesykepleie	0 dg etter møte	Ja	Ja	Ja	Ja
23. Hjemmesykepleie	4 dg e	Ja	Ja	Ja	Ja
24. Støttekontakt	e/muntlig søkn.	Ja	Ja	Ja	Ja
25. Støttekontakt	Ev. av tjenesten	Ja	Ja	Ja	Ja

Kommentarer til enkelte vedtak angående 1. revisjonskriterie:

Nr 3: Det gikk 52 dager fra første søknad til tildeling av tjenesten. Har i mellomtiden søkt og fått innvilget korttidsopphold og søkt på nytt om langtidsopphold som så ble innvilget 6 dg etter søknad nr 2.

Nr 6: Er ikke datert når søknad er mottatt og vi kan ikke vurdere om behandlingstid er i samsvar med kriteriet.

Nr 9: Det forelå ikke skriftlig vedtak selv om tjenesten trygghetsalarm var i gang fra 2014. Enhetsleder skrev vedtak med tilbakevirkende kraft. Foreligger ingen skriftlig søknad.

Nr 12: Vedtaket er datert 12.02.15 og er en evaluering av tjenesten Dagsenter

Nr 14: Det gikk 23 dager fra datert søknad til avlastning utenfor institusjon ble vedtatt.

Nr 15: Søkte 7/1 og innvilget i koordinerende team 2/2 og vedtak skrevet 20/3.

Nr 18: Varighet på tjenesten var 7 dager, og det ble derfor ikke skrevet skriftlig enkeltvedtak.

6.3 Revisjonens vurdering

Etter vår vurdering er de enkeltvedtakene vi har kontrollert begrunnet og et er redegjort for hvorfor søker oppfylder vilkårene for tjenestene. Det er også begrunnet hvorfor kommunen mener at tjenesten som tilbys vil dekke det nødvendige behovet på en forsvarlig måte. Videre vurderer vi at begrunnelsen i vedtakene viser til de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og at sakene hovedsakelig er avgjort uten ugrunnet opphold.

I henhold til særlover skal vedtaket utformes slik at det sikrer kvalitet på tjenesten. Etter vår vurdering er vedtak fattet i samsvar med helse- og omsorgstjenesteloven begrunnet og redegjort tilstrekkelig.

Vi har plukket ut tre saker angående tildeling av omsorgsboliger som vi i tillegg har vurdert om enkeltvedtakene har oppfylt kravene gitt i lov om momskompensasjon med forskrift. Vår vurdering er at søkerne har et reelt behov ut i fra bakgrunnsopplysningene i sakene og oppfylder kravene gitt i særloven. Videre vurderer vi ut i fra lov om momskompensasjon (og forskrift) at søkerens behov kunne vært beskrevet bedre, for eksempel bolig uten trapp, eller bolig tilrettelagt for rullestol og lignende.

6.4 Revisjonens konklusjon

Vi mener at vedtakene hovedsakelig er fattet i samsvar med forvaltningsloven og særlover. For at kommunen skal kunne kreve momskompensasjon for utgifter som påløper omsorgsboliger må søker tildes bolig med begrunnelse om behov for tilrettelagt bolig. Tildelingsvedtakene har ikke vært helt tilfredsstillende i forhold til dette.

7. PROBLEMSTILLING 3

Gir saksbehandlingen og vedtaket tilfredsstillende informasjon til mottaker?

7.1 Revisjonskriterier

Forvaltningsloven kapittel IV og V stiller krav til saksbehandlingen, vedtaket og informasjonen til brukerne. Vi har utarbeidet revisjonskriteriene ut i fra forvaltningslovens (heretter kalt fvl) bestemmelser:

1. I henhold til fvl § 16 skal bruker forhåndsvarsles om vedkommende ikke allerede ved søknad eller på annen måte har fått uttalt seg i saken før vedtak treffes. Forhåndsvarsel skal være skriftlig og inneholde det som anses påkrevd for at bruker på forsvarlig måte skal kunne ivareta sitt tarv.
2. Forvaltningsorganet skal etter fvl § 17 påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.
3. Vedtak skal være skriftlig og enkeltvedtak skal grunngis. I denne sammenheng skal vedtak begrunne hvorfor eller hvorfor ikke søker oppfylder vilkårene for tjenesten samt hvorfor kommunen mener at tjenesten som tilbys vil dekke det nødvendige behov på en forsvarlig måte. Dvs at vedtaket skal sikre kvaliteten i tjenesten
4. Begrunnelsen skal vise til de faktiske forhold og regler som gjelder som vedtaket bygger på
5. Det skal gis opplysninger om retten til å se sakens dokumenter Dette gjelder ikke for dokumenter som forvaltningsorganet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse.

7.2 Faktadel

Vedtaket som sendes pasient/ bruker må inneholde nødvendige opplysninger som mottaker trenger. Vi sorterer sakene etter type tjeneste og med samme utvalg som tidligere.

Korttidsopphold, langtidsopphold, og avlastning i institusjon (5 saker)

Det foreligger skriftlige søknader for de sakene vi har sett på. Det er gitt nødvendige opplysninger som belyser saken, og det er gjort skriftlige enkeltvedtak som er begrunnet. I begrunnelsen for vedtaket er det vist til de faktiske forhold og regler som vedtakene er bygget på. Det skal gis opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Det er i melding til søker gitt følgende opplysninger om dette i avsnittet «ytterligere opplysninger vedr. klage»:

Med visse begrensninger har de rett til å gjøre dem kjent med dokumentene i denne saken. De må i så fall henvende dem til kommunalleder for helse- og omsorgstjenesten. Her vil de kunne få nærmere opplysninger om hvilke dokumenter de kan få se og hvilke begrensninger som gjelder for innsynsretten i slike saker generelt og evt. i denne saken jf Forvaltningsloven §§ 18 og 19, samt Pasientrettighetsloven § 5-1.

Omsorgsbolig (3 saker)

Vi har sett på tre enkeltvedtak om omsorgsbolig, og to av dem er tildelt etter muntlig søknad.

Det er gitt nødvendige opplysninger som belyser saken, og det er gjort skriftlige vedtak som er begrunnet. I begrunnelsen for vedtaket er det vist til de faktiske forhold og regler som vedtakene er bygget på. Det er ikke gitt opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

Hjemmehjelp/bistand til opplæring i daglige gjøremål/ trygghetsalarm/ matombringing/ avlastning utenfor institusjon (8 saker)

I denne kategorien har vi sett på åtte enkeltvedtak. Det er ulike måter bruker har uttalt seg på, så vi tar med opplysninger som har betydning i denne sammenhengen:

Det er to vedtak med bakgrunn i observasjon og ingen opplysninger i sakene om bruker har uttalt seg. Det ene gjelder en tjeneste bruker har hatt tidligere.

I tre saker er det opplyst at det er muntlig søknad, øvrige saker vi har sett på har bakgrunn i skriftlige søknader.

For de som mottar hjelp i hjemmet er det informert om Arbeidsmiljøloven og forskrift om tungt og ensidig arbeid.

Det er gitt nødvendige opplysninger som belyser sakene, og det er gjort skriftlige vedtak som er begrunnet. I begrunnelsen for vedtakene er det vist til de faktiske forhold og regler som vedtakene er bygget på. Det skal gis opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. I fire av sakene er det ikke gitt opplysninger om retten til å se sakens dokumenter (trygghetsalarm og matombringing). I de øvrige fire sakene er det i melding til søker gitt følgende opplysninger om dette i avsnittet «ytterligere opplysninger vedr. klage»:

Med visse begrensninger har de rett til å gjøre dem kjent med dokumentene i denne saken. De må i så fall henvende dem til kommunalleder for helse- og omsorgstjenesten. Her vil de kunne få nærmere opplysninger om hvilke dokumenter de kan få se og hvilke begrensninger som gjelder for innsynsretten i slike saker generelt og evt. i denne saken jf. Forvaltningsloven §§ 18 og 19, samt Pasientrettighetsloven § 5-1

Hjemmesykepleie (6 saker)

Vi har sett på fem enkeltvedtak innenfor hjemmesykepleien. I to av sakene foreligger det skriftlige søknader og tre muntlige søknader. I tillegg var det en tildeling av hjemmesykepleie uten skriftlig vedtak. Tjenesten var kortvarig og ytet i 7 dager. Vi har fått opplyst at det ikke skrives enkeltvedtak når tjenesten varighet er inntil 14 dager. Dette er begrunnet muntlig fra hjemmetjenesten.

I to av sakene hvor brukere er hjemmeboende er det i saksopplysningene tatt med informasjon om Arbeidsmiljøloven og Forskrift om tungt og ensidig arbeid, tre av sakene er uten denne informasjonen (to i egen bolig og en i omsorgsbolig). I saksframleggene er det for øvrig gitt opplysninger om bakgrunn, behov og vurdering, og gitt begrunnelse for vedtakene. I begrunnelsen er det vist til de faktiske forhold og regler som vedtakene er bygget på.

Det skal gis opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Det er i melding til søker gitt følgende opplysninger om dette i avsnittet «ytterligere opplysninger vedr. klage»:

Med visse begrensninger har de rett til å gjøre dem kjent med dokumentene i denne saken. De må i så fall henvende dem til kommunalleder for helse- og omsorgstjenesten. Her vil de kunne få nærmere opplysninger om hvilke dokumenter de kan få se og hvilke begrensninger som gjelder for innsynsretten i slike saker generelt og evt. i denne saken jf. Forvaltningsloven §§ 18 og 19, samt Pasientrettighetsloven § 5-1

Støttekontakt (3 saker)

Vi har sett på tre enkeltvedtak som gjelder evaluering av tjenesten støttekontakt. Det er ingen opplysninger i saksframleggene om bruker/verge er hørt angående evaluering av tjenesten, men sakene er vurdert av ansatte i hjemmetjenesten med kjennskap til behovet. Sakene er for øvrig godt opplyst i saksframlegget og vedtaket er utformet slik at det er tydelig hva tjenesten er. Vedtakene er begrunnet med faktiske forhold og regler som vedtakene er bygget på. Det er ikke gitt opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

7.3 Revisjonens vurdering

For å gi tilfredsstillende informasjon til brukeren er det flere forhold som må vurderes i saksframstillingen. I faktadelen ovenfor har vi sammenholdt enkeltvedtakenes innhold med revisjonskriteriene og forsøkt å anonymiser på en best mulig måte. Vi har derfor ikke beskrevet konkrete opplysninger som brukerne er vurdert i forhold til. I det mest vesentlige vurderer vi at de enkeltvedtakene vi har sett på er utformet på en god måte som sikrer kvaliteten i tjenesten brukeren skal ha.

Det kommer ikke fram av saksopplysningene om det er benyttet IPLOS kartleggingsskjema som grunnlag for registrering av behov. Bruk av IPLOS kartleggingsskjema ble lovpålagt i 2006 og bidrar til at samlet behov for den enkelte bruker blir registrert og danner grunnlag for vurdering. For øvrig vurderer vi at begrunnelsen med at det henvises til de faktiske forhold og regler som gjelder og som enkeltvedtaket bygger på er tilfredsstillende.

Det skal informeres om retten til å se sakens dokumenter jf FVL § 27. Vi ser at i 14 av enkeltvedtakene er dette med i avsnittet «ytterligere opplysninger vedr. klage». Alle enkeltvedtak skal inneholde opplysninger om innsynsretten uansett hvilken tjeneste som ytes. Brukere har innsynsrett i IPLOS kartleggings skjemaene, og kan kreve at eventuelle feilregistreringer rettes opp. Etter vår vurdering er det en betydelig mangel at kun 14 av 25 vedtak har med opplysninger om innsynsretten. I enkeltvedtakene som inneholder avsnitt om innsynsretten er dette tatt med i avsnittet «ytterligere opplysninger vedr. klage», noe som vi vurderer kan misforstås av mottaker. Innsynsretten er generell og gjelder også utenom klagebehandling jf forvaltningsloven § 18 jf § 19, og vi vurderer at det mangler opplysninger om dette til mottaker.

7.4 Revisjonens konklusjon

Vi konkluderer med at i det alt vesentlige har bruker fått uttalt seg enten ved søknad eller samtaler før vedtak er truffet, og at hovedsakelig er sakene så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Når det gjelder opplysninger om retten til innsyn konkluderer vi med at det ikke er gitt slike opplysninger i 10 saker, og at opplysningene er plassert misvisende i de øvrige sakene. Søkerne har derfor ikke fått viktig informasjon om retten til innsyn.

8. PROBLEMSTILLING 4

Følges lovfestede krav om informasjon om klageadgang og hvordan blir klagesaker behandlet?

8.1 Revisjonskriterier

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven kapittel VI omhandler retten til å klage på enkeltvedtak og eventuell omgjøring. Etter § 27 er krav om at det skal gis informasjon om klageadgang, klageinstans og nærmere fremgangsmåte. Det skal videre opplyses om adgang til å søke om fritt rettsråd, forvaltningsorganets veiledningsplikt og om adgang til å få tilkjent sakskostnader dekket. Det skal også gis opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

Lov om pasient- og brukerrettigheter

§7-5 gir bruker rett til å klage med en frist på 4 uker etter at vedkommende fikk eller burde ha fått tilstrekkelig kunnskap til å fremme en klage.

§ 7-6 har bestemmelse om at Forvaltningslovens regler om behandling av klager over enkeltvedtak gjelder så langt de passer, med de særlige bestemmelser som er gitt i kapittel om klage i lov om pasient- og brukerrettigheter.

Klage skal sendes til det forvaltningsorgan som har gjort enkeltvedtak og klagen skal inneholde det vedtak som det klages over samt nevne den endring som ønskes i det vedtak det klages over. Det bør også komme frem grunner klagen støtter seg til.

Forvaltningsorgan skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. De kan oppheve sitt tidligere vedtak derom vilkårene i klagen er begrunnet.

Forvaltningsorganet som fattet enkeltvedtak kan, dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, avvise saken.

Bli det ikke truffet avgjørelse skal sakens dokumenter sendes til klageinstans som kan være kommunestyret eller fylkesmannen

8.2 Faktadel

Rutine for informasjon og behandling av klagesaker

Klage skal leveres enhetsleder. Ved behov sendes det tilbakemelding til klager om antatt behandlingstid mm. Klagen blir behandlet i driftsutvalget, og blir eventuelt sendt videre til Fylkesmannen viss driftsutvalget opprettholder enkeltvedtaket.

Viss Fylkesmannen opphever vedtaket behandles eventuelt saken på nytt av enhetsleder/ koordinerende team som fatter nytt vedtak.

Klagesaker arkiveres i tjenestemottakerens mappe på kommunehuset. Det er ingen lister over klagesaker.

Revisjonens utvalg av enkeltvedtak

Det var to tildeling av tjenester uten skriftlig vedtak. Den ene ble det ordnet opp i og enkeltvedtak ettersendt etter vårt tilsyn og enkeltvedtaket er med i vår kontroll. For den andre tjenesten ble det utelatt på grunn av at tjenestens varighet var på kun 7 dager og dermed ble det ikke opplyst om lovfestede krav om informasjon om klageadgang.

Informasjon om klageadgang i enkeltvedtak for Tildeling av korttidsopphold, langtidsopphold, avlastning, praktisk bistand til opplæring daglige gjøremål, tildeling av omsorgsbolig, tildeling av hjemmesykepleie (avskrift fra vedtak)er som følger:

Pasient- og brukerrettighetslovens § 7-2 klage

Pasient eller bruker eller dennes representant som mener at bestemmelsene i kapitlene 2, 3 og 4, samt § 5-1, § 6-2 og § 6-3 er brutt, kan klage til Fylkesmannen. Klagen sendes til den som har truffet enkeltvedtaket eller avgjørelsen. En evt klage rettes til kommunalleder i helse og omsorgstjenesten. Dersom vedtaket ikke endres, vil klagen bli oversendt til Fylkesmannen i Sør – Trøndelag.

§ 7-5. Frist for å klage

Frist for klage etter § 7-2 er fire uker etter at vedkommende fikk eller burde ha fått tilstrekkelig kunnskap til å fremme en klage.

YTTERLIGERE OPPLYSNINGER VEDRØRENDE KLAGE:

Med visse begrensninger har de rett til å gjøre dem kjent med dokumentene i denne saken. De må i så fall henvende dem til kommunalleder for helse- og omsorgstjenesten. Her vil de kunne få nærmere opplysninger om hvilke dokumenter de kan få se og hvilke begrensninger som gjelder for innsynsretten i slike saker generelt og evt. i denne saken.

Jfr. Forvaltningsloven §§ 18 og 19, samt Pasientrettighetslovens § 5-1.

UTSETTING AV GJENNOMFØRING AV VEDTAKET

Selv om de har klagerett, kan vedtaket vanligvis gjennomføres straks. De kan imidlertid søke om å få utsatt gjennomføringen av vedtaket til klagefristen er ute eller til klagen er avgjort. Jfr. Forvaltningslovens § 27,3. ledd, annet punkt samt samme lovs § 47 1. ledd.

Informasjon om klageadgang i enkeltvedtak for Tildeling av omsorgsbolig, tildeling av praktisk bistand Trygghetsalarm og matombringing, evaluering av tjenesten dagsenter, evaluering av tjenesten støttekontakt (avskrift fra vedtak)er som følger:

KLAGEADGANG:

Vedtaket kan påklages i henhold til Forvaltningslovens § 28 til § 35. Klagefristen er 3 uker. Klagen sendes Pleie- og omsorgstjenesten. Endelig klageinstans er driftsutvalget i Holtålen kommune.

Alle skriftlige enkeltvedtak som vi har plukket ut inneholder opplysninger om klageadgang og lovhenvising, mottaker for klagen og behandling og frist for klage.

Alle enkeltvedtak skal inneholde opplysninger om innsynsretten uansett hvilken tjeneste som ytes. (det er også beskrevet under problemstilling 3). Her var det gitt informasjon om retten til innsyn i avsnittet «ytterligere opplysninger vedr. klage» i 14 av enkeltvedtakene, mens i 10 enkeltvedtak manglet denne informasjonen.

Klagesaker

Det er ikke ofte det kommer inn klagesaker. Revisjonen har sammen med administrasjonen plukket ut to klagesaker fra de siste 3 årene.

Klage på vedtak opphør av praktisk bistand

Vedkommende har i flere år fått tildelt hjelp i hjemmet. Etter gjennomgang av faktisk hjelpebehov, samt den skjønnsmessige vurderingen som går på reelt behov for kommunal hjemmehjelp, har Pleie- og omsorgstjenesten i Holtålen kommune kommet fram til følgende vedtak: *deres kommunale hjemmehjelp med omfang på 2 timer pr mnd. opphører fra ...*

Vedkommende klaget inn saken muntlig seks dager etter vedtaket, og ga tilleggsopplysninger om sin helsetilstand. Pleie- og omsorgstjenesten fattet nytt vedtak med tildeling av hjelp i hjemmet åtte dager senere.

Klage på vedtak - avslag på tildeling av langtidsplass

Det var søkt om langtidsopphold ved sykehjemmet. Avslaget ble innklaget skriftlig etter 14 dager og levert til leder. Klager fikk skriftlig tilbakemelding om mottatt klage 22 dager senere med opplysninger antatt behandlingstid fra kommunen. Driftsutvalget vedtok i møte 23 dager senere å opprettholde avslaget og sendte saken umiddelbart til Fylkesmannen i Sør – Trøndelag for endelig avgjørelse. Fylkesmannen behandlet saken 19 dager etter at de mottok klagen og opphevet enkeltvedtaket. Pleie- og omsorgstjenesten gjorde nytt enkeltvedtak en uke etter å ha mottatt Fylkesmannens svar hvor søker ble tildelt langtidsplass ved sykehjemmet.

Behandlingstid fra klage til nytt vedtak blir omtrent 71 dager. Søker har i denne perioden hatt andre typer omsorgstjenester fra kommunen og hjelp fra pårørende.

8.3 Revisjonens vurdering

Vi ser at teksten i enkeltvedtaket om informasjon om klageadgang for tildeling av korttidsopphold, langtidsopphold, avlastning, praktisk bistand til opplæring daglige gjøremål, tildeling av omsorgsbolig, tildeling av hjemmesykepleie inneholder feil fakta. Tidligere var det ansatt kommunalleder i helse- og omsorgssektoren. Etter omorganisering i administrasjonen er denne stillingen borte. Vi vurderer at det er vesentlig at det er riktig mottaker av klagen som benevnes.

Det skal gis opplysninger om retten til å se sakens dokumenter jf FVL § 27. Vi vurderer at kravet gjelder alle enkeltvedtak og dermed burde vært med som fast informasjon også for de 10 enkeltvedtakene som manglet denne informasjonen (tildeling av omsorgsbolig, trygghetsalarm, matombringing, dagsenter og støttekontakt).

Etter vår vurdering er de undersøkte klagesakene behandlet og ivaretatt slik som klagesaker skal behandles.

8.4 Revisjonens konklusjon

Revisjonen konkluderer med at det er feil i fakta om underretning om klageadgang. Vi konkluderer også med at FVL § 27 om plikt til å gi opplysninger om anledning til å se sakens dokumenter gjelder for alle enkeltvedtak og dermed at 10 av 24

kontrollerte enkeltvedtak er mangelfulle. Vi konkluderer med at behandlingen av de to klagesakene er i henhold til regelverket.

9. RÅDMANNENS UTTALELSE

Rapporten ble sendt rådmannen for uttalelse 1. september 2015. Vi mottok uttalelse datert 2. oktober 2015.

Rådmannen uttaler at systemansvarlig for fagprogrammet Gericca og enhetsleder skal gjennomgå malene og gjøre de nødvendige rettelser slik at:

- informasjon om retten til innsyn fremkommer bedre i vedtakene, og at dette også blir satt inn i de sakene hvor dette mangler (tildeling av omsorgsbolig, trygghetsalarm, matombringing, dagsenter og støttekontakt)
- malene samsvarer med dagens benevning av pleie- og omsorgstjenesten.

Rettelsene skal være utført innen 1.11.2015

Uttalelsen er vedlagt rapporten i sin helhet.

10. REVISJONENS ANBEFALINGER

Vi har gjennomgått og konkludert på om kommunens saksbehandling og vedtak er i samsvar med lovens krav på utvalgte områder. På bakgrunn av dette oppsummerer vi med våre anbefalinger.

Rådmannen har i sin uttalelse opplyst at malene i fagsystemet Gericca skal oppdateres i henhold til våre konklusjoner til problemstillingene tre og fire. Arbeidet skal være utført innen 1.11.2015.

Vi står da igjen med følgende anbefaling:

- vedtak om tildeling av omsorgsbolig bør inneholde bedre begrunnelse for behovet for tilrettelagt bolig og tydelig angi at det gjelder tildeling av denne type bolig

11. SAMMENDRAG

Formål, problemstillinger, avgrensning og revisjonskriterier

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen var å undersøke om saksbehandling og vedtak er i samsvar med lovens krav og eventuelle kriterier kommunen selv har vedtatt.

Ut i fra formålet utarbeidet vi fire problemstillinger som vi søkte svar på:

1. Er alle søknader om tildeling av tjenester behandlet skriftlig?
2. Er vedtak fattet i samsvar med forvaltningsloven og særlover?
3. Gir saksbehandlingen og vedtaket tilfredsstillende informasjon til mottaker?
4. Følges lovfestede krav om informasjon om klageadgang og hvordan blir klagesaker behandlet?

Undersøkelsen ble avgrenset til å gjelde saksbehandling og enkeltvedtak fattet i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven innenfor tjenesteområdene pleie- og omsorg og tiltak for funksjonshemmede.

Revisjonskriterier er hovedsakelig hentet fra Helse- og omsorgstjenesteloven og forvaltningsloven. I tillegg har Holtålen kommune vedtatt egne kriterier for tildeling og vedtatt kvalitetsstandarder.

Vi har merket oss at kommunens vedtatte kvalitetsstandarder ikke er oppdatert med nye lovhjemler uten at det har betydning for innholdet i kvalitetsstandardene.

Konklusjoner, rådmannens uttalelse og vår anbefaling

Vår gjennomgang omfattet 25 tildelte tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, og vår konklusjon er at i det alt vesentlige er det skriftlige enkeltvedtak for de sakene som var omfattet av vår forvaltningsrevisjon .

En annen problemstilling som vi vurderte, var om enkeltvedtakene var fattet i samsvar med forvaltningsloven og særlover. I tillegg til helse- og omsorgstjenesteloven er det andre lover som direkte påvirker hvordan saksframlegg og enkeltvedtak bør utformes. For at kommunen skal kunne kreve momskompensasjon for utgifter som påløper tilrettelagte omsorgsboliger må søkere tildeles bolig med begrunnelse om behov for denne type bolig. Tildelingsvedtakene har ikke vært helt tilfredsstillende i forhold til dette.

I henhold til forvaltningsloven § 16 skal bruker forhåndsvarsles om vedkommende ikke allerede ved søknad eller på annen måte har fått uttalt seg i saken før vedtak treffes. Vi ser at i det alt vesentlige har bruker fått uttalt seg enten ved søknad eller samtaler før vedtak er truffet, og at hovedsakelig er sakene så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Forvaltningslovens § 27 om plikt til å gi opplysninger om anledning til å se sakens dokumenter gjelder for alle enkeltvedtak. For de 25 enkeltvedtakene som er omfattet av vår forvaltningsrevisjon har vi konkludert med at det ikke var gitt slike opplysninger i 10 saker, og at opplysningene var plassert misvisende i de øvrige sakene. Søkerne har derfor ikke fått viktig informasjon om retten til innsyn.

Det skal underrettes om klageadgang i enkeltvedtak. Vi avdekket feil i fakta om underretning om klageadgang. Det vil si at malen ikke var oppdatert i henhold til dagens benevning av pleie- og omsorgstjenesten. Rådmannen har uttalt at malen som benyttes vil bli oppdatert innen 1. november 2015. Siste del av problemstilling fire var å se på behandling av klagesaker som gjelder enkeltvedtak fattet i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven. Det har vært få klagesaker innenfor tjenesteområdet og vi har sett på behandlingen av to saker. Vår konklusjon er at behandlingen av de to klagesakene er i henhold til regelverket.

Foreløpig rapport inkludert konklusjoner ble sendt til rådmannen for uttalelse. I uttalelsen opplyser rådmannen at de allerede innen 1. november 2015 skal rette opp malene i fagprogrammet slik at informasjon om retten til innsyn kommer tydelig fram og at den også tas inn i de sakene hvor dette mangler (tildeling av omsorgsbolig, trygghetsalarm, matombringing, dagsenter og støttekontakt). Malene skal også rettes slik at de samsvarer med dagens benevning av administrering av pleie- og omsorgstjenesten.

Rådmannen har i sin uttalelse opplyst at malene i fagsystemet Gericca skal oppdateres i henhold til våre konklusjoner til problemstillingene tre og fire innen 1.11.2015. Vi står da igjen med følgende anbefaling:

- vedtak om tildeling av omsorgsbolig bør inneholde bedre begrunnelse for behovet for tilrettelagt bolig og tydelig angi at det gjelder tildeling av denne type bolig

12. KILDER OG VEDLEGG

Kilder:

Kommuneloven
Helse- og omsorgstjenesteloven
Forvaltningsloven
Pasient- og brukerrettighetsloven
Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten
Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten
Lov om momskompensasjon og tilhørende forskrift
Egne rutiner i kommunen:
Kriterier for tildeling
Vedtatte kvalitetsstandarder/prosedyrer

Vedlegg:

Rådmannens uttalelse datert 02.10.2015 unntatt offentlighet iht ofl § 5:



HOLTÅLEN KOMMUNE

– mulighetenes kommune

Vår dato
02.10.2015

Vår referanse
15/1126-2 216

Vår saksbehandler:
Rådmann Marius Jermstad, tlf. 72417608

Deres dato

Deres referanse

Revisjon Fjell

Ofi §5

RAPPORT TIL UTTALELSE

Vi har gjennomgått tilsendt foreløpig rapport pr 01.09.2015, og vil forholde oss til revisjonens konklusjoner på følgende måte:

Problemstilling 1:

Punkt 5,4, revisjonens konklusjon side 16. OK.

Problemstilling 2:

Punkt 6,4, revisjonens konklusjon , side 19. Ok.

Problemstilling 3:

Punkt 7,4, revisjonens konklusjon , side 23.

«...Opplysninger om retten til innsyn konkluderer vi med at det ikke er gitt slike opplysninger i 10 saker, og at opplysningene er plassert misvisende i de øvrige sakene «

Systemansvarlig for fagprogrammet Gerica vil sammen med enhetsleder gjennomgå malene og gjøre de nødvendige rettelser slik at informasjon om retten til innsyn fremkommer bedre i vedtakene, og at dette også blir satt inn i de sakene hvor dette mangler (tildeling av omsorgsbolig, trygghetsalarm, matombringing, dagsenter og støttekontakt) Rettelsene skal være utført innen 01.11.2015.

Problemstilling 4:

Punkt 8,4, revisjonens konklusjon , side 26: Feil i fakta om klageadgang

« Tidligere var det ansatt kommunalleder i helse- og omsorgssektoren. Etter omorganisering i administrasjonen er denne stillingen borte. Vi vurderer at det er vesentlig at det er riktig mottaker av klagen som benevnes»

Systemansvarlig for fagprogrammet Gerica vil sammen med enhetsleder rette opp malene slik at de samsvarer med dagens benevning av administrering av pleie- og omsorgstjenesten. Rettelsene skal være utført innen 01.11.2015.

**Med hilsen
HOLTÅLEN KOMMUNE**

Marius Jermstad
Rådmann

Kopi til:

