

MØTEBOK

ARKIV NR.	UTVALG	SAKS-BEHANDLER	MØTE-DATO	SAK NR.
	KONTROLLUTVALGET	NV	03.12.18	45/18

Behandling av saken:

Saksnr.: 45/18
Utvalg: Kontrollutvalget

Møtedato: 03.12.18

Forvaltningsrevisjonsrapport – ” Enkeltvedtak etter forvaltningsloven»

Saksdokumenter:

- Forvaltningsrevisjonsrapport av 20.11.18 – utarbeidet av Revisjon Fjell IKS (vedlagt)

Bakgrunn:

Plan for forvaltningsrevisjon for Oppdal kommune for perioden 2016-2019 ble behandlet av kontrollutvalget i 2016 og vedtatt i kommunestyret samme år, k-sak 124/16. Enkeltvedtak etter forvaltningsloven ble vedtatt skulle gjennomføres i 2018.

Kontrollutvalget behandlet prosjektbeskrivelsen i møte den 03.09.18, sak 35/18.

Formål:

Formålet med prosjektet er å undersøke om saksbehandlingen er i samsvar med forvaltningsloven, relevante særlover, normene for god forvaltningsskikk og kommunens egne kriterier for tildeling av tjenester. Kommunens delegeringsregler har flyttet myndigheten til å fatte enkeltvedtak langt ned i organisasjonen. Saksbehandlingen er dermed ikke underlagt en løpende politisk kontroll. Men fremdeles sitter kommunestyret med det overordnede ansvaret for at saksbehandlingen skjer på en korrekt måte. For at kommunestyret skal kunne ivareta sitt ansvar er det derfor behov for å undersøke om regelverket etterleves.

Kommunens plikt til å yte forsvarlige tjenester følger av helse- og omsorgstjenesteloven, mens innbyggernes korresponderende rett til tjenestene er regulert av pasient- og brukerrettighetsloven. Sistnevnte gir pasienter og brukere rettskrav på nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helse- og sosialfaglig behovsvurdering. Begge lovene bygger på at det skal fattes enkeltvedtak om hvilke tjenester som skal ytes. Rettssikkerheten i saksbehandlingen er viktig. Den skal verne innbyggerne mot usaklig i forskjellsbehandling og vilkårlig bruk av offentlig myndighet. Idealene som upartisk, partsdeltakelse, innsyn og overprøvningsmuligheter skal sikres. I forvaltningsloven kommer disse idealene til uttrykk som krav om saksbehandling, begrunnede vedtak og klagemulighet.

Problemstillinger:

Med bakgrunn i formålet med forvaltningsrevisjonen ble følgende problemstillinger utarbeidet

- Har saksbehandlingen skjedd i tråd med forvaltningsloven, særlover og normene for god forvaltningsskikk?

MØTEBOK

- Etterleves de fastsatte kriteriene for tildeling av tjenester?
- Blir klagesaker behandlet i tråd med forvaltningsreglene?

Avgrensning:

Prosjektet er avgrenset til å omfatte enkeltvedtak for helse- og omsorgstjenester ved å foreta et utvalg. Prosjektet er videre avgrenset til bare å undersøke om saksbehandlingen har skjedd korrekt, og ikke hvordan den blir opplevd av de som har søkt om tjenester.

Rådmannens uttalelse:

Den foreløpige rapporten ble oversendt rådmannen for uttalelse. I rådmannens brev av 19.11.18 heter det blant annet:

Rådmannen har lest forvaltningsrevisjonen og har ingen innvendinger til avvik og merknader. Problemstillingene som er tatt opp i revisjonen vurderes som relevante. Umiddelbare tiltak for å rette avvik og påpekte svakheter i forvaltningen vil være:

- *Enhetene starter arbeid med gjennomgang av maler for tjenestevedtak innen 2 uker*
- *En ny vurdering av malens standardtekst, lovhjemmel og/eller kriterier for tildeling revideres*
- *Dokumentasjon for hvordan brukermedvirkning ivaretas i tjenestevedtak legges inn som standard utfylling.*

I uttalelser blir det også informert om at det det i helse- og omsorgsplanen som vedtatt i 2018 heter det at:

Oppdal kommune vil vurdere fordeler og ulemper ved opprettelsen av et forvaltningskontor innen 2020.

I følge rådmannen er formålet med en slik utredning å vurdere hensikten på tildelingsrutinene i enhetene, og å vurdere om dagens organisering er formålstjenlig. Arbeidet er så vidt påbegynt.

Problemstilling 1:

1. Har saksbehandlingen skjedd i tråd med forvaltningsloven, særlover og normene for god forvaltningsskikk?

Revisjons konklusjon problemstilling 1:

Etter revisjonens mening har kommunen etablert et hensiktsmessig rammeverk for behandlingen av søknader om helse- og omsorgstjenester. Rammeverket legger til rette for en korrekt saksbehandling. Oppdal har imidlertid en organisering hvor det er mange saksbehandlere som tilrettelegger eller fatter vedtak. Disse har primært helsefaglig kompetanse. En så sterkt desentralisert forvaltningsmyndighet er etter revisjonens oppfatning en kritisk faktor for kvaliteten på saksbehandlingen, og stiller store krav til internkontrollen.

Ved gjennomgangen av 40 enkeltvedtak for 10 ulike tjenester og 14 ulike saksbehandlere har revisjon påpekt noen avvik i forhold til regelverket som ikke har blitt avdekket gjennom kommunens internkontroll. Hovedinntrykket til revisjonen er likevel at søkernes grunnleggende rettigheter etter forvaltningsloven blir ivaretatt. Revisjon mener at malene for å angi korrekte lovhjemler for aktivitetskontakt, praktisk bistand, trygghetsalarm, langtidsplass på sykehjemmet og tildeling av BOAS-leilighet kan forbedres. For sistnevnte må vedtakene også sikre at kommunens krav

MØTEBOK

på momskompensasjon ikke går tapt. Etter revisjonens mening burde internkontrollen også ha avdekket de mer enkeltstående avvikene som vi har påpekt.

Omfanget av enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester er svært stort, og revisjonen har forståelse for at effektivitetshensyn må vektlegges. Revisjonen mener imidlertid at det i selve hoveddokumentet for enkeltvedtakene er for svakt dokumentert hvordan brukerens eller pasientens rett til medvirkning har foregått, hvilket faktagrunnlag som ligger til grunn for vedtaket og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnet. For de fleste sakene sakner revisjon også en henvisning til kommunens kriterier for tildeling av tjenester.

Det har ligget utenfor problemstillingen å undersøke om Oppdal har en hensiktsmessig organisering av forvaltningsmyndigheten for tildeling av tjenester. Revisjonen finner det naturlig at dette spørsmålet reiser seg når rapporten skal følges opp.

Problemstilling 2:

2. Etterleves de fastsatte kriteriene for tildeling av tjenester?

Revisjonens konklusjon problemstilling 2:

Den gjennomgangen som revisjonen har foretatt for 40 enkeltvedtak gir et svakt grunnlag for å fastslå om de fastsatte kriteriene for tildeling av tjenester blir etterlevd eller ikke. Årsaken til dette er mangel på dokumentasjon; - det er i all hovedsak ikke nedtegnet i sakvurderingene hvordan søkerens behov stiller seg i forhold til kriteriene. Revisjonen mener at dette er en så sentral del av saksbehandlingen at vurderingen må dokumenteres i enkeltvedtakets hoveddokument.

Selv om slike vurderinger ikke fremgår av enkeltvedtakene, har revisjonen ikke funnet noen avvik mellom funksjonsnivået ifølge ADL-kartleggingen og utfallet av søknaden. Kartleggingen av funksjonsnivå skal oppdateres før nye søknader blir behandlet. For flere av de sakene revisjonen har undersøkt mener de at disse rutineene ikke har blitt etterlevd.

Problemstilling 3:

3. Blir klagesaker behandlet i tråd med forvaltningsreglene?

Revisjonens konklusjon problemstilling 3:

Kommunen har gitt den lovbestemte informasjonen om retten til å klage, og klagebehandlingen i de sakene revisjonen har undersøkt har skjedd i korrekte organ. Under klagebehandlingen skal det innhentes opplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å ta stilling til klagerens synspunkter. Vedtaket for en av klagesakene revisjon har undersøkt ble opphevet av Fylkesmannen fordi dette ikke ble gjort, mens bestemmelsen ble tilfredsstillende ivaretatt i andre saker. Basert på dette er det revisjonens inntrykk at kommunen ikke har en enhetlig standard for hvor grundig klager på enkeltvedtak for helse- og omsorgstjenester skal saksbehandles.

Revisjonen har funnet det lave omfanget av klagesaker noe påfallende, og mener at kommunen ikke har vært nok bevisst på at det ikke skal skapes unødige terskler mot

MØTEBOK

klageretten. Dersom det i saksopplysningene ikke gjøres tilstrekkelig rede for faktagrunnlag, søkerens medvirkning, kommunens kriterier for tildeling av tjenestene eller hva som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen kan vedtaket lett fremstå som uangripelig. Også ved å tilpasse språkbruken til brukergruppen kan kommunen stille seg mer åpen for innbyggernes rett til å få vedtak prøvd på nytt.

Revisors anbefalinger:

Revisjonen anbefaler at Oppdal kommune bør:

- Forbedre malene for enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester slik at det blir angitt korrekte lovhjemler og slik at kommunen beholder retten til momskompensasjon.
- Nedtegne i hoveddokumentene for enkeltvedtakene hvordan søkerens rett til medvirkning har foregått, hvilket faktagrunnlag som ligger til grunn for vedtaket, hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnnet og hvordan behovet stiller seg i forhold til kommunens kriterier for tildeling av tjenester.
- Etablere en enhetlig standard for saksbehandlingen av klagesaker som tilfredsstillere kravene i forvaltningsloven.

Saksvurdering:

Sekretariatet er av den oppfatning at Revisjon Fjell IKS har avgitt en rapport i tråd med vedtatt prosjektbeskrivelse, samt kontrollutvalgets forutsetninger.

Sekretariatet vil tilrå at kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefaling.

Sekretariatets forslag til innstilling:

Sekretariatet anbefaler å gjøre vedtak i tråd med revisjonens anbefalinger som følger: Oppdal kommune skal

- Forbedre malene for enkeltvedtak om helse- og omsorgstjenester slik at det blir angitt korrekte lovhjemler og slik at kommunen beholder retten til momskompensasjon.
- Nedtegne i hoveddokumentene for enkeltvedtakene hvordan søkerens rett til medvirkning har foregått, hvilket faktagrunnlag som ligger til grunn for vedtaket, hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnnet og hvordan behovet stiller seg i forhold til kommunens kriterier for tildeling av tjenester.
- Etablere en enhetlig standard for saksbehandlingen av klagesaker som tilfredsstillere kravene i forvaltningsloven.

Rådmannen bes rapportere til kontrollutvalget om foreslåtte tiltak fra revisjon er blitt håndtert og gjennomført innen 15. mars 2019.

Behandling:

Kontrollutvalgets innstilling:

Kommunestyrets vedtak: