

MØTEBOK

ARKIV NR.	UTVALG	SAKS-BEHANDLER	MØTE-DATO	SAK NR.
	KONTROLLUTVALGET	TB	21.03.19	14/19

Behandling av saken:

Saksnr.: 14/19
Utvalg: Kontrollutvalget
Kommunestyret

Møtedato:
21.03.19

Ny behandling av kommunestyrets bestilling av forvaltningsrevisjon vedr. «Tolgasaken»

Saksdokumenter:

- Kommunestyresak 65/18 (ikke vedlagt)
- Kontrollutvalgssak 33/18 (ikke vedlagt)
- Kontrollutvalgssak 36/18 (ikke vedlagt)
- Kontrollutvalgssak 04/19 (ikke vedlagt)
- Samlerapport i fra Statens Sivilrettsforvaltning, Helsetilsynet og Fylkesmannen i Vestland (utsendt tidligere)
- Granskningsrapport fra Fylkesmannen i Vestland (utsendt tidligere)
- Notat i fra Revisjon Fjell IKS ang. rammetilskudd
- Notat i fra kontrollutvalgets leder ang. rammetilskudd

Saksframlegg:

Kontrollutvalget fattet den 13.11.18 følgende vedtak i sak 33/18:

1. *Kontrollutvalget skal iverksette forvaltningsrevisjon på «Tiltak for funksjonshemmede», bestilt av kommunestyret 22.10.18, ved å innhente tilbud fra tre eksterne revisjonsselskap. Abakus bes om å kjøre tilbudsprosessen.*
2. *Rapport fra statlig granskning skal inngå som en del av grunnlaget for revisjonsarbeidet.*
3. *Det vises til kommunestyrets vedtak hvor de ber kontrollutvalget belyse hvilke kommunale tjenester som er gitt, og hvilke vurderinger som er gjort i et livsløpsperspektiv. Kontrollutvalget viser til brev fra Fylkesmannen i Hordaland til Tolga kommune hvor det framgår at fylkesmannen skal granske dette. Kontrollutvalget avventer Fylkesmannens rapport når det gjelder dette punktet.*
4. *Kontrollutvalget bestiller ferdigstilling av forvaltningsrevisjonsrapporten senest 01.06.19.*
5. *Kontrollutvalgets leder i samråd med sekretariatet gis myndighet til å igangsette prosessen med å innhente tilbud i fra tre eksterne revisjonsselskap.*
6. *Rådmannen bes redegjøre for status jfr. kontrollutvalgsak nr. 30/18.*

Den 10.12.18 behandlet utvalget godkjenning av konkurransedokument for bestilling av forvaltningsrevisjon. Utvalget fattet da følgende vedtak:

Kontrollutvalget avventer bestillingen av forvaltningsrevisjon av «Tiltak for funksjonshemmede» til granskningsrapporten i fra Fylkesmannen i Vestland foreligger.

Det ble gjennomført en omfattende gjennomgang og vurdering av saksbehandlingen i «Tolgasaken» på bestilling i fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet(KMD).

MØTEBOK

Rapporten i fra fylkesmannen i Vestland var ferdig og ble overlevert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet(KMD) 11. februar 2019. I tillegg ble det utarbeidet en samlerapport som inneholdt konklusjoner og sammendrag i fra gjennomgangen til Statens helsetilsyn, Statens sivilrettsforvaltning og Fylkesmannen i Vestland.

Den 18.02.19 behandlet kontrollutvalget sak 04/19 - «Godkjenning av konkurransedokument forvaltningsrevisjon» for på bakgrunn av de ferdige granskningsrapportene å utarbeide problemstillinger for gjennomføring av forvaltningsrevisjon på området «Tiltak for funksjonshemmede».

Utvalget fattet da følgende vedtak:

1. *Kontrollutvalget ber sekretariatet utarbeide en sak med gjennomgang av de seks punktene i bestilling av forvaltningsrevisjon, k-sak 65/18. Saken må vise hvilke punkter og hvordan kommunestyrets bestilling er besvart i granskningsrapporten gjennomført av Fylkesmannen i Vestland og i fellesrapporten.*
2. *Kontrollutvalget behandler saken i ekstraordinært møte 21. mars 2019.*
3. *Saken med notat oversendes kommunestyret for behandling i møte den 28. mars 2019 for oppsummering av status og revurdering av tidligere mandat.*
4. *Rådmannen bes om å utarbeide en plan for oppfølging av granskningsrapportene med vekt på internkontrollen i kommunen og behovet for nye/forbedrede rutiner.*

Det vises til kontrollutvalgssak 30/18

Hovedkonklusjoner granskningsrapport fra Fylkesmannen i Vestland

Kontroll av om vilkårene var oppfylt for at brødrene Holøyen inngikk i grunnlaget for kommunens registrering av personer med psykisk utviklingshemming som kriteriedata ved beregning av rammetilskuddet

- Det foreligger gyldige tjenestevedtak for alle tre brødrene for samtlige år de har inn-gått i grunnlaget
- For en av brødrene har kommunen hatt tilstrekkelig dokumentasjon for diagnose
- For en av brødrene forelå ikke tilstrekkelig dokumentasjon for diagnose de fire første årene han inngikk i grunnlaget
- For en av brødrene har det ikke foreligget tilstrekkelig dokumentasjon for diagnose for noen av de årene han har inngått i grunnlaget
- Vilråene for at brødrene kunne inngå i grunnlaget for kommunens registrering var ikke til stede for to av brødrene de årene hvor diagnosevilkåret ikke var oppfylt
- Som følge av ukorrekt registrering har kommunen urettmessig mottatt kr. 7 658 722,- i statlige midler; Kommentar: Se notat i fra Revisjon Fjell IKS (viser sannsynlig underrapportering) og notat i fra kontrollutvalgets leder.

Kontroll av om vilkårene var oppfylt for andre personer som inngikk i grunnlaget for kommunens registrering av personer med psykisk utviklingshemming i årene 2013 – 2017

- For samtlige personer foreligger gyldige tjenestevedtak
- For samtlige personer foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for diagnose

MØTEBOK

- Vilkårene for at disse personene kunne inngå i grunnlaget for kommunens registrering var oppfylt for samtlige år

Økningen i antall registrerte personer med psykisk utviklingshemming fra 2013 – 2014

- Vilkårene var oppfylt for registrering av de nye personene som kom til ved Tolga kommunes innregistrering for 2014
- Gjennomgang av avgjørelser om årsbudsjett og årsregnskap har ikke gitt informasjon om at Tolga kommune har hatt til hensikt å oppnå større statlig tilskudd enn det som er rettmessig
- Gjennomgangen viser at personer som ble diagnostisert i 2013 og registrert i 2014, allerede før 2014 mottok relevant tjenestevedtak. Det kan derfor fastslås at det var en underregistrering i kommunen før 2014. Det kan ikke på grunnlag av Fylkesmannens gjennomgang konstateres omfanget av denne underregistreringen.

Saksvurdering:

Kommunestyret ba kontrollutvalget i kommunestyresak 65/18 gjennomføre en forvaltningsrevisjon hvor følgende problemstillinger ble anbefalt for gjennomgang:

1. Skjer saksbehandlingen i tråd med forvaltningsloven, særlover og god forvaltningsskikk?
2. Har tjenesten en samhandling med kommunelege og fylkesmann i tråd med lover og god forvaltningsskikk?
3. Er diagnoser fastsatt av kompetent organ og har de bakgrunn i faglig holdbare utredninger?
4. Har kommunen gode nok rutiner for kvalitetssikring av rapporteringen av antall psykisk utviklingshemmede?
5. Er vurderinger knyttet til vergemålssaker tilstrekkelig kvalitetssikret?
6. Er tjenesten for funksjonshemmede hensiktsmessig organisert og har den tilfredsstillende tjenestetilbud til brukerne?

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling i sak 04/19 har sekretariatet søkt å se hvordan kommunestyrets spørsmål i sak 65/18 er besvart gjennom granskningsrapportene utarbeidet på bestilling i fra KMD.

1. *Skjer saksbehandlingen i tråd med forvaltningsloven, særlover og god forvaltningsskikk?*

Kontroll med om det forelå gyldig tjenestevedtak

Fylkesmannen har funnet at det for samtlige personer foreligger gyldige vedtak om relevante tjenester for alle de årene de har vært registrert. Det har vært påsett at vedtakene har vært gjeldende per.1 januar.

2. *Har tjenesten en samhandling med kommunelege og fylkesmann i tråd med lover og god forvaltningsskikk?*

Samarbeid på tvers av tjenester og behov for utveksling av informasjon

De tre brødrene har fått oppfølging av PP-tjenesten, spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten i ulike sammenhenger. Det har vært kontakt mellom PP-tjenesten, spesialisthelsetjenesten og fastlege, ved henvisninger,

MØTEBOK

tverrfaglige møter og utveksling av opplysninger. Samtidig har saken vist at samhandlingen ikke alltid har vært god nok, blant annet ved at resultatet fra utredningen av den ene broren i 2004/2005 ikke ser ut til å ha vært kjent ved senere kontakt med spesialisthelsetjenesten. Dette kan ha medvirket til at den feilførte diagnosen ikke ble korrigeret.

Manglende samarbeid mellom tjenestene og involverte aktører er et kjent risikoområde. En forutsetning for et velfungerende samarbeid og et koordinert og helhetlig tjenestetilbud til den enkelte, er at informasjon utveksles mellom de involverte, om nødvendig med samtykke fra den det gjelder. Fastlege, kontaktlege, individuell plan, koordinator og ansvarsgrupper skal i tillegg til foresatte/pårørende bidra til å redusere faren for svikt, blant annet ved å fange opp eventuelle feil. I denne saken kunne bedre utveksling av informasjon bidratt til å hindre feil fra å skje og motvirket følgefeil.

3. *Er diagnoser fastsatt av kompetent organ og har de bakgrunn i faglig holdbare utredninger?*

Om diagnosen psykisk utviklingshemming var stilt og av hvilken instans

En av brødrene fikk oppfølging av PP-tjenesten og spesialisthelsetjenesten og ble utredet med tester. Det ble aldri konkludert med at det var grunnlag for å stille diagnosen psykisk utviklingshemming.

En av brødrene fikk formelt diagnosen i 2014 etter forsvarlig utredning i spesialisthelsetjenesten.

Når det gjelder den siste broren, ble han utredet i spesialisthelsetjenesten ved årsskiftet 2004/2005. Konklusjonen var at det ikke var grunnlag for å stille diagnosen psykisk utviklingshemming. I en samlet oversikt fra denne utredningen står imidlertid diagnosen lett psykisk utviklingshemming oppført. Denne oppføringen ble lagt til grunn da han på et senere tidspunkt fikk oppfølging fra en annen del av spesialisthelsetjenesten. Det ser ut til at konklusjonen fra utredningen i 2004/2005 da ikke var kjent. I epikrise fra 2009 står psykisk utviklingshemming oppført som diagnose, og det er opplysninger fra denne epikrisen som senere er videreformidlet til kommunens administrasjon ved rapportering av personer med denne diagnosen og i vergemålssaken. Diagnosen ble avkreftet etter ny utredning i 2018.

4. *Har kommunen gode nok rutiner for kvalitetssikring av rapporteringen av antall psykisk utviklingshemmede?*

Videreformidling av opplysninger i forbindelse med registrering for rammetilskudd

De to personene som i 2010 var en del av grunnlaget for kommunens registrering av personer med psykisk utviklingshemming, hadde ikke fått stilt diagnosen. En av brødrene har aldri fått stilt diagnosen og den andre fikk formelt diagnosen først i 2014. I legeerklæringene som ble sendt til kommunens administrasjon gjengis korrekte opplysninger om diagnoser og utredninger som er gjort, men overskriften i attestene er etter Statens helsetilsyns vurdering misvisende. Overskriften i begge legeattestene av 2010 er «Ad registrering kommunale pasienter med psykomotorisk retardasjon». Overskriften kan oppfattes som om legen beskriver en person med diagnosen mental retardasjon, som er synonymt med psykisk utviklingshemming. Den kan også oppfattes som at pasienter med diagnosen psykomotorisk retardasjon, som ikke er psykisk utviklingshemming, gir grunnlag for registrering. Utformingen av legeerklæringene kan etter deres vurdering ha skapt uklarhet.

MØTEBOK

Den siste personen ble del av grunnlaget for innrapporteringen til Helsedirektoratet i 2013. Opplysningene som ble videreformidlet til kommunens administrasjon i mars samme år, var basert på feilføringen fra spesialisthelsetjenesten i epikrisen av 2009. Diagnosen var altså ikke stilt, men ble videreformidlet og lagt til grunn.

Det kan i utgangspunktet ikke stilles krav om at kommunelegen som skrev legeerklæring i mars 2013 skulle undersøkt om diagnosen som ble brukt i epikrisen fra spesialisthelsetjenesten i 2009 var riktig. Å stille en diagnose (diagnostisere) er noe annet enn å referere til en diagnose som andre har stilt. Ved utstedelse av legeerklæringer eller attester kan fastleger og kommuneleger legge til grunn diagnoser som er stilt i spesialisthelsetjenesten, med mindre legen får kjennskap nye forhold, tilstander eller symptomer som krever ny vurdering. Fastlegen fikk imidlertid brev fra PP-tjenesten i november 2013, hvor det ble stilt spørsmål ved om diagnosen i epikrisen fra 2009 var riktig, uten at dette medførte noen revurdering. Dersom det hadde vært gjort, kunne feilen blitt avdekket tidligere.

Tolga kommune har ikke hatt gode nok internrutiner for å avdekke feil.

Rutiner ble bedret etter forvaltningsrevisjonen «Enkeltvedtak i Tolga kommune» 2013/2014

5. Er vurderinger knyttet til vergemålssaker tilstrekkelig kvalitetssikret?

Ble vedtakene om opprettelse av vergemål fattet i tråd med gjeldende lovregler?

- Fylkesmannen hadde tilgjengelig dokumentene som etter vergemålsloven § 59 første ledd skal legges til grunn.
- Fylkesmannen hadde tilstrekkelige opplysninger til å ta stilling til om vilkårene i vergemålsloven § 20 første ledd var oppfylt.
- Vilkåret i § 20 andre ledd om hva brødrene var i stand til å forstå, var ikke tilstrekkelig belyst. Fylkesmannen foretok ikke en selvstendig vurdering av brødrenes evne til å forstå hva et samtykke til vergemål innebærer.
- Da sakene ikke var tilstrekkelig utredet skulle Fylkesmannen ikke fattet vedtak om vergemål.
- Begrunnelsen for vedtakene var ikke i tråd med kravene i forvaltningsloven § 25 til grunngivning av vedtak.
- Saksbehandlingsreglene for øvrig er i hovedsak fulgt.

(Videre vurderinger angående vergemål er ikke innenfor kontrollutvalgets mandat)

6. Er tjenesten for funksjonshemmede hensiktsmessig organisert og har den tilfredsstillende tjenestetilbud til brukerne?

Kommunestyret ber i tillegg om at kontrollutvalget belyser hvilke kommunale tjenester som er gitt, og hvilke vurderinger som er gjort i et livsløpsperspektiv, også ut over tjenesten for funksjonshemmede for de berørte i «Tolga-saken»

De to siste punktene i kommunestyrets bestilling til kontrollutvalget er slik sekretariatet ser det ikke besvart gjennom granskningene gjennomført av Statens helsetilsyn, Statens sivilrettsforvaltning og Fylkesmannen i Hordaland.

Begge de framlagte granskningsrapportene gir gode svar på hva som har gått galt og førte til den såkalte «Tolgasaken».

Sekretariatet mener det er viktig at kommunen går nøye igjennom rapportene og på bakgrunn av disse utarbeider gode rutiner som sikrer at dette ikke skjer igjen.

MØTEBOK

Sekretariatet mener punkt 6 i kommunestyrets bestilling, som fremdeles står ubesvart, bør danne et godt grunnlag for en forvaltningsrevisjonsrapport.

Sekretariatets forslag til innstilling:

Tolga kommunestyre tar statlig gransking og kontrollutvalgets notat til etterretning og følger opp med følgende tiltak:

- Tolga kommunestyre ber kontrollutvalget gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekt med hovedproblemstillingen «*Er tjenesten for funksjonshemmede hensiktsmessig organisert og har den tilfredsstillende tjenestetilbud til brukerne?* Oppdraget legges ut på anbud; jamfør sak 33/18 i kontrollutvalget. Prosjektet skal gjennomføres innenfor en ramme på kr 250.000.

Tolga kommunestyre ber rådmannen utarbeide følgende prosedyrer som følge av Tolga saken:

- Prosedyre for innføring i registeret for psykisk utviklingshemma
- Prosedyre for medvirkning
- Prosedyre for skriftlig gjøring av samtaler og møter som grunnlag for vedtak.

Rådmannen orienterer kommunestyret om disse prosedyrene innen 01.07.2019

Behandling:

Kontrollutvalgets innstilling:

Kommunestyrets vedtak: