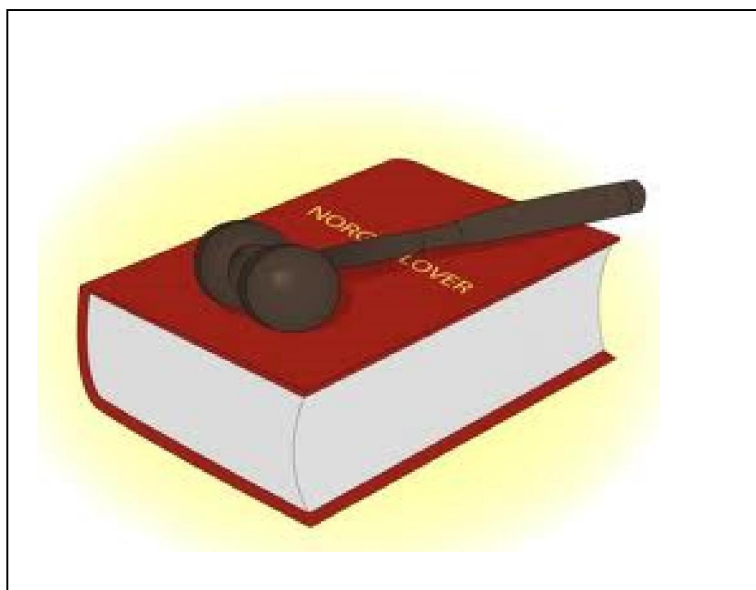


**Forvaltningsrevisjon i Holtålen kommune**

# Enkeltvedtak etter forvaltningsloven

Formålet med prosjektet er å undersøke om saksbehandling og vedtak for helse- og omsorgstjenester er i samsvar med krav i forvaltningsloven, særlover og de kriterier som kommunen selv har vedtatt.



Revisjon Fjell IKS

Rytrøa 14

2550 Os i Østerdalen

Tlf.OS 62 47 03 00

e-post: [post@revisjonfjell.no](mailto:post@revisjonfjell.no)

Org.nr.: NO987727675

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Forvaltningsrevisjon.....	5
1.3 Enkeltvedtak.....	5
1.4 Organisering av enheten Pleie og omsorg i Holtålen .....	7
<b>2 PROSEKTBESKRIVELSE</b> .....	<b>8</b>
2.1 Formål .....	8
2.2 Problemstillinger .....	9
2.3 Avgrensning .....	9
2.4 Metode .....	10
2.5 Revisjonskriterier .....	10
<b>3 ER SAKSBEHANDLINGEN I SAMSVAR MED FORVALTNINGSLOVEN, SÆRLOVER OG EGNE KRITERIER?</b> .....	<b>14</b>
3.1 Revisjonskriterier .....	14
3.2 Fakta.....	15
3.3 Revisjonens vurdering.....	21
3.4 Revisjonens konklusjon.....	22
<b>4 ER ALLE RELEVANTE DOKUMENTER JOURNALFØRT</b> .....	<b>23</b>
4.1 Revisjonskriterier.....	23
4.2 Fakta.....	23
4.3 Revisjonens vurdering.....	24
4.4 Revisjonens konklusjon.....	24
<b>5 ER KLAGESAKER BEHANDLET RIKTIG?</b> .....	<b>24</b>
<b>6. HØRING</b> .....	<b>25</b>
<b>7. ANBEFALING</b> .....	<b>25</b>
<b>8. VEDLEGG</b> .....	<b>25</b>
8.1 Tabeller *unntatt offentlighet iht lov om off. § 13* .....	25
8.2 Referanser .....	25
8.3 Uttalelse fra rådmannen .....	26

## **FORORD**

Revisjon Fjell IKS har gjennomført forvaltningsrevisjonen «enkeltvedtak etter forvaltningsloven». På grunn av at opplysninger i rapporten kan henføres direkte til personer er det utarbeidet to versjoner av rapporten. Denne versjonen er en offentlig utgave av rapporten hvor opplysningene som kan henføres direkte til personer er utelatt.

Ålen, 01. oktober 2019

---

Svein Magne Evavold  
Revisjonssjef

---

Merete Lykken  
Revisor

## SAMMENDRAG

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen var bestilling fra kontrollutvalget i Holtålen. Kontrollutvalget ønsket en gjennomgang av enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og formålet med undersøkelsen var **å undersøke om saksbehandling og vedtak for helse- og omsorgstjenester var i samsvar med krav i forvaltningsloven og særlover, og de kriterier kommunen selv har vedtatt.** Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med grunnlag i RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011, og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

Ut ifra formålet ble det utarbeidet **tre problemstillinger** som vi søkte svar på. For hver problemstilling ble det utarbeidet kriterier som fakta ble målt etter. Problemstillingene var:

- 1. Er saksbehandlingen i samsvar med forvaltningsloven, særlover og egne kriterier?**
- 2. Er alle relevante dokumenter journalført?**
- 3. Er klagesaker behandlet riktig?**

Bestillingen ble avgrenset til å se på saksbehandling og enkeltvedtak fattet i henhold til lov om pasient- og brukerrettigheter (heretter nevnt som Pbrl) kapittel 2 og avgjørelser etter Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 første ledd nr 6 bokstavene a-c, § 3-6 og § 3-8 som krever enkeltvedtak dersom tjenesten er ment å vare i mer enn to uker uavhengig av tjenestens omfang. Dette omfatter:

- a. Helsetjenester i hjemmet
- b. Personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt
- c. Plass i institusjon, herunder sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester
- d. Nødvendig pårørendestøtte, herunder opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad
- e. Brukerstyrt personlig assistanse

Vår kontroll omfattet et utvalg på 14 enkeltvedtak fra 2018. Det har ikke vært klagesaker i perioden 2015 – 2018 for tjenestene som vi har sett på. Omsorgstjenesten i Holtålen kommune benytter fagsystemet Gericca til saksbehandling og har i tillegg papirarkiv. Kommunestyret i Holtålen har i 2017 fastsatt lokal forskrift for om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester – kriterier og ventelister Holtålen kommune. Driftsutvalget har i 2011 godkjent kriterier og kvalitetsstandarder for tildeling av helse – og omsorgstjenester.

For hver problemstilling presenteres revisjonskriterier, fakta, revisjonens vurderinger og konklusjon.

Når det gjelder problemstillingen **Er saksbehandlingen i samsvar med forvaltningsloven, særlover og egne kriterier** har vi konkludert med at Holtålen kommune i hovedsak har et godt system for tildeling av tjenester innenfor Pleie og omsorg, men også konkludert på forhold som vi mener er nyttig å følge opp videre, som er:

- når det gjelder tildeling av hjemmesykepleie har vi konkludert med at søkere ikke får all nødvendig informasjon i enkeltvedtaket i og med at det ikke oppgis antatt tidsforbruk.
- samtlige vedtak har en begrunnelse, men at det i begrunnelsen mangler opplysninger om kommunens egne retningslinjer.
- rutiner for videredelegering av vedtaksmyndighet er et relevant tema i revidering av delegeringsreglementet. I praksis er dette fulgt opp av enhetsleder som har delegert nødvendig vedtaksmyndighet til saksbehandlere i august 2019.
- det foretas regelmessig funksjonskartlegging (IPLOS/ADL – kartlegging), men at kartleggingen ikke alltid samsvarer med dato for vedtaket.

Andre forhold ved saksbehandlingen som vi har kontrollert og funnet tilfredsstillende for samtlige vedtak er at brukermedvirkning synes å være ivaretatt, saksbehandlingen har skjedd uten ugrunnet opphold, hjemmel for vedtak, det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte ved klage og retten til partsinnsyn. Vi mener også at saksbehandlere uttrykker seg med et tydelig språk.

Når det gjelder problemstillingen **Er alle relevante dokumenter journalført?** har vi konkludert med at alle inngående, utgående og organinterne saksdokument som har relevans for saksbehandlingen journalføres, og relevante dokumenter som skal oppbevares i papirarkivet er til stede i arkivet.

Problemstillingen **Er klagesaker behandlet riktig?** Utgår ettersom det ikke har vært klagesaker i perioden 2015 – 2018.

**Foreløpig rapport med konklusjoner** ble oversendt rådmannen for uttalelse. Rådmannen har i sin uttalelse «ingen anmerkninger til den foreløpige rapporten». Avslutningsvis har vi utarbeidet anbefalinger til rådmannen med grunnlag i våre konklusjoner.

Holtålen kommune har i hovedsak et godt system for tildeling av tjenester innenfor Pleie og omsorg. Vi anbefaler likevel at rådmannen gjennomgår rutineene for saksbehandling innen pleie og omsorg for å ivareta:

1. at enkeltvedtak inneholder relevant informasjon til søker, herunder bør det også opplyses om tidsbruk når det gjelder tildeling av hjemmesykepleie
2. at det i begrunnelsen i tillegg henvises til lokal forskrift og egne kriterier
3. at funksjonskartlegging i fagsystemet oppdateres i forbindelse med saksbehandlingen

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget og kommunestyret i Holtålen har vedtatt Overordnet analyse 2016 – 2019 med en plan for forvaltningsrevisjon for perioden. Kontrollutvalget godkjente prosjektplanen for prosjektet i sak 6/2019 den 24. januar 2019.

Prosjektutvelgelsen er basert på kapitlet for politisk styring og generell saksbehandling der det blant annet er konkludert med:

«Det er viktig at innbyggernes rettssikkerhet blir ivaretatt gjennom kommunens saksbehandling. Her står enkeltvedtak sentralt og vil alltid være et aktuelt område for forvaltningsrevisjon.»

## 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. Dette betegnes som forvaltningsrevisjon.

I følge § 7 i forskrift om revisjon 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

Enkeltvedtak er en sentral del av forvaltningens myndighetsutøvelse. Vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer skal følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak slik de er angitt i forvaltningslovens kapittel IV-VI. Dette til forskjell fra vedtak som er rettet mot et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Dersom sakene ikke forberedes og behandles etter de reglene som der er angitt, kan vedtakene være ugyldige. Et enkeltvedtak skal alltid være gjenstand for en konkret og individuell vurdering.

Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningslovens kapittel IV-VI er utslag av fire hovedprinsipp:

- *Undersøkelsesprinsippet.* Før vedtak fattes skal saken være tilstrekkelig opplyst. Forvaltningsorganet har ansvar for å innhente alle opplysninger som har betydning for saken.
- *Prinsippet om rett til imøtegåelse.* Partene skal ha anledning til å gjøre seg kjent med saken, komme med sine anførsler og gis mulighet til å klage.
- *Framdriftsprinsippet.* Forvaltningen plikter å utrede saken og treffe vedtak så raskt som mulig.
- *Grunngiingsprinsippet.* Forvaltningen skal grunngi sine vedtak samtidig med at de treffes.

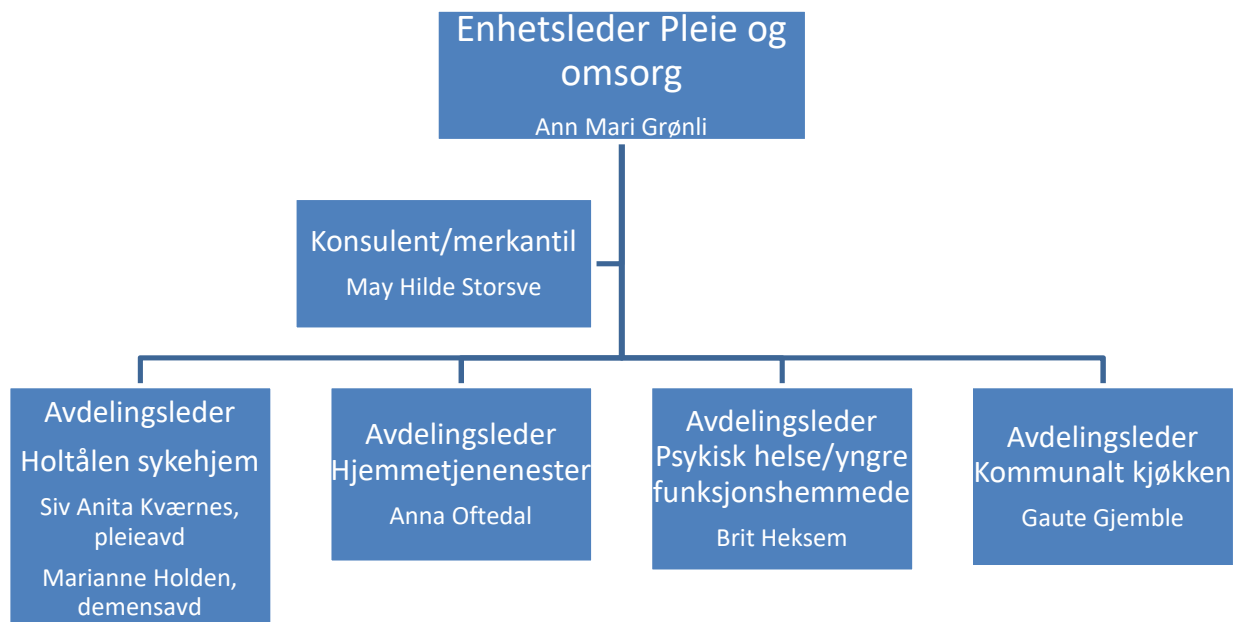
Forvaltningsloven inneholder viktige rettsikkerhetsgarantier for den enkelte i møtet med offentlig forvaltning. Disse blir i noen tilfeller supplert med tilleggsbestemmelser i særlover. I helse- og omsorgstjenestelovens § 2-2 fremgår det at forvaltningsloven gjelder for kommunens virksomhet, men at særlige bestemmelser kan følge av lovens egne bestemmelser eller bestemmelser i pasient- og brukerrettighetsloven. Unntakene fra forvaltningsloven er begrunnet med at helse- og omsorgslovgivningen må ha særlige regler som sikrer at pasientenes og brukernes interesser blir ivaretatt når det gjelder informasjon, medvirkning og rett til å klage.

Kommunens plikt til å yte forsvarlige helse – og omsorgstjenester 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 forskjellsbehandling og vilkårlig bruk av offentlig myndighet. Idealene om upartiskhet, partsdeltakelse, innsyn og overprøvningsmuligheter skal sikres. I forvaltningsloven kommer disse idealene til uttrykk som krav om saksbehandling, begrunnede vedtak og klagemulighet.

For tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr 6, 3-6, og 3-8 gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak jf. Pasient og brukerrettighetsloven § 2-7 andre ledd.

## 1.4 Organisering av enheten Pleie og omsorg i Holtålen

Figur 1: oversikt over enheten Pleie og omsorg i Holtålen kommune



Holtålen kommune har utarbeidet *Omsorgsplan 2018 – 2026 Holtålen*. Denne er vedtatt av kommunestyret i sak 23/2018. Her beskrives innholdet i det kommunale tjenestetilbudet innenfor Pleie og omsorg. I planen er det relevante tema som kan være interessant for lesere som ønsker en nærmere beskrivelse av tjenestetilbud, visjoner, målsettinger og foreslåtte tiltak i planperioden. Omsorgsplanen er tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

### Tildeling av helse- og omsorgstjenester i Holtålen kommune

Grunnleggende for all saksbehandling, tildeling av tjenester og tjenesteyting innenfor helse- og omsorgstjenestene er forsvarlighetskravet. Saksbehandlingen skal sikre at pasienter og brukerne mottar riktige tjenester til rett tid og i tilstrekkelig omfang.

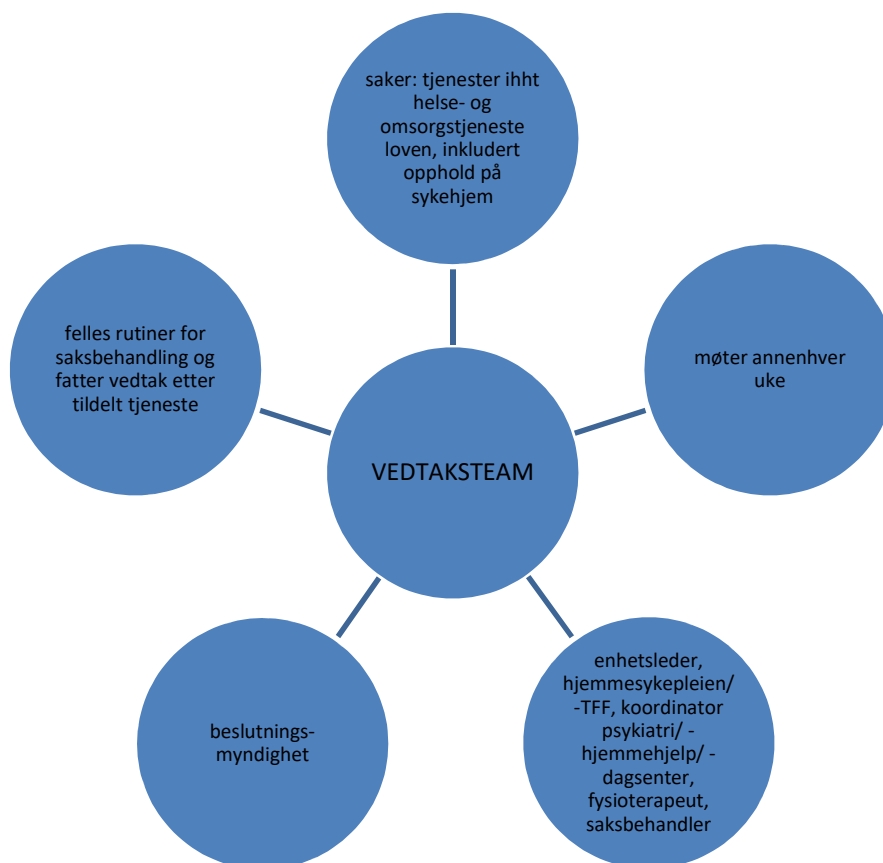
Kommunen har ansvar for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Dette er nedfelt i helse- og omsorgstjenesteloven. Innbyggernes rett til nødvendige og verdige tjenester følger av pasient- og brukerrettighetsloven med tilhørende forskrifter.

Søknader om helse- og omsorgstjenester i Holtålen kommune behandles i kommunens vedtaksteam. Kommunens vedtaksteam har møter annenhver uke og foretar vurderinger av søknader. Nedenfor er satt opp en figur som beskriver vedtaksteamet.



Figur 2 Kommunens vedtaksteam

**Flerfaglig team for vurdering og tildeling av tjenester i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven. Gjelder alle tjenester inkludert opphold på sykehjem.**



## 2 PROSEKTBEKRIVELSE

### 2.1 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om saksbehandling og vedtak for helse- og omsorgstjenester er i samsvar med krav i forvaltningsloven og særlover, og de kriterier kommunen selv har vedtatt.

Hvis avvik avdekkes, å bidra til at rutiner og praksis forbedres.

## 2.2 Problemstillinger

Med bakgrunn i formålet med forvaltningsrevisjonen er følgende problemstillinger utarbeidet:

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Er saksbehandlingen i samsvar med forvaltningsloven, særlover og egne kriterier?</li><li>2. Er alle relevante dokumenter journalført?</li><li>3. Er klagesaker behandlet riktig?</li></ol> |
|---|

## 2.3 Avgrensning

Prosjektet avgrenses til å se på saksbehandling og enkeltvedtak fattet i henhold til lov om pasient- og brukerrettigheter kapittel 2 og avgjørelser etter Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 første ledd nr 6 bokstavene a-c, § 3-6 og § 3-8 som krever enkeltvedtak dersom tjenesten er ment å vare i mer enn to uker. Dette omfatter:

- a. Helsetjenester i hjemmet
- b. Personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt
- c. Plass i institusjon, herunder sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester
- d. Nødvendig pårørendestøtte, herunder opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad
- e. Brukerstyrt personlig assistanse

Vi vil se på enkeltvedtak i perioden 1.1.2018 – 31.12.2018.

Omfanget av enkeltvedtak for helse- og omsorgstjenester er stort. For å begrense ressursbruken er det nødvendig å foreta et utvalg. Samtidig ønsker vi å kunne generalisere på grunnlag av utvalget. For at utvalgsmengden ikke skal bli for spinkelt til å kunne dra generelle slutninger har det vært nødvendig å avgrense prosjektet til enkelte av kommunens helse- og omsorgstjenester.

Prosjektet avgrenses videre til bare å undersøke om saksbehandlingen har skjedd korrekt, og ikke hvordan den blir opplevd av de som har søkt om tjenester. Altså undersøkelse om den objektivt målbare kvaliteten, og ikke de subjektive opplevelsene til brukerne. Det er viktig å være bevisst på at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom den opplevde kvaliteten og den målbare kvaliteten på saksbehandlingen.

## 2.4 Metode

Prosjektbeskrivelsen ble godkjent av kontrollutvalget før prosjektet ble igangsatt. Det ble sendt oppstartbrev til rådmannen der vi varslet om oppstart av prosjektet og ba om en kontaktperson for forvaltningsrevisjonen. Vår kontaktperson i kommunen gjennom forvaltningsrevisjonen har vært enhetsleder for Pleie og omsorg. Vi retter en takk til kommunen for godt samarbeid gjennom forvaltningsrevisjonen.

Kilder for data i undersøkelsen er enkeltvedtak innenfor Helse og omsorgstjenesteloven og annen dokumentasjon av saksbehandlingen. Prosjektet er gjennomført med dokumentinnsamling, samtaler og dokumentanalyse av enkeltvedtak.

### Metodevalg og den praktiske gjennomføringen

I startfasen ble det gjennomført oppstartsmøte med vår kontaktperson der blant annet metode for gjennomføring av prosjektet og innhenting av informasjon var tema. Etter forespørsel fikk vi oversendt en rapport som omfattet enkeltvedtak i perioden fra 1. januar 2018 til 31. desember 2018. En forsvarlig størrelse på utplukket som gjelder problemstilling en og to er vurdert å være minimum 5 % av antall saker. Det er videre foretatt et tilfeldig utvalg av enkeltvedtak. Utplukket er fordelt på de ulike tjenestene for å kunne dekke flere typer tjenester.

Vi utarbeidet en sjekklister som korresponderer med revisjonskriteriene vi har beskrevet i kapittel 4. Ved å ta i bruk fagsystemet Gerica har vi hatt tilgang til øvrig dokumentasjon utover det som er lagt i papirarkivene. Det er videre gjennomført analyse av kommunale dokumenter. Det har ikke vært klagesaker i perioden 2015-2018.

### Pålitelighet og gyldighet

Oppstart av forvaltningsrevisjonen ble varslet på forhånd, og det samme gjelder oppstartsmøte og besøk på helsesenteret og hos hjemmetjenesten. Hvilke saksmapper vi ønsket å gjennomgå var ikke gjort kjent på forhånd, og merkantil konsulent var tilstede ved gjennomgang av papirarkivene.

Foreløpig rapport med konklusjoner er oversendt Rådmannen for uttalelse, og rådmannen sitt svar er vedlagt rapporten i sin helhet.

## 2.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger som benyttes for å vurdere tilstanden på et revidert område. 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.

Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen vil vi hente fra:

1. Forvaltningsloven
2. Helse- og omsorgstjenesteloven.
3. Pasient- og brukerrettighetsloven.
4. De ulovfestede normene for god forvaltningsskikk.
5. Forskrift om offentlige arkiv
6. Holtålen kommunes delegerings- og videredelegeringsreglement.
7. Lokal forskrift om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester – kriterier og ventelister Holtålen kommune
8. Lokale retningslinjer for tildeling av omsorgsbolig
9. Kriterier og kvalitetsstandarder i Holtålen
10. IPLOS veileder

### **Bestemmelser i forvaltningsloven**

§ 11 – *veiledningsplikt*. Kommunen har plikt til å gi den veiledningen som er nødvendig for at partene skal kunne ivareta sine rettigheter på best mulig måte.

§ 11 a – *saksbehandlingstid, foreløpig svar*. Saken skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dersom det må forventes at det tar uforholdsmessig lang tid, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar hvor det så vidt mulig skal angis når svar kan forventes.

§ 17 – *utrednings- og informasjonsplikt*. Saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

§ 18 – *partsinnsyn*. Parter i saken har rett til å få innsyn i sakens dokumenter.

§ 23 – *skriftlighet*. Vedtaket skal være skriftlig.

§ 24 – *grunngeving*. Et enkeltvedtak skal grunngis. Begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes.

§ 25 – *begrunnelsens innhold*. Begrunnelsen skal vise til de reglene og de faktiske forhold som vedtaket bygger på. De hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen bør nevnes.

§ 27 – *underretning om vedtaket*. Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig. Det skal gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage. Det skal informeres om retten til partsinnsyn som følger av lovens § 18.

§ 28 – *vedtak som kan påklages*. Enkeltvedtak kan påklages av en part til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet organet som har fattet vedtaket.

### **Helse- og omsorgstjenesteloven**

§ 2-2 – *forholdet til forvaltningsloven*. Forvaltningslovens regler gjelder for kommunens helse- og omsorgstjenester.

§ 4-2 a – *om informasjon*. Kommunen skal sørge for at det gis slik informasjon som pasient og bruker har rett til å motta etter pasient- og brukerrettighetslovens § 3-2.

## **Pasient- og brukerrettighetsloven**

§ 2-1 a – rett til nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste. Bestemmelsen gir pasienter og brukere rettskrav på nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helse- og sosialfaglig behovsvurdering.

§ 2-1 d – rett til personlig brukerstyrt assistanse. Med visse begrensninger har personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse rett til å få tjenesten organisert som BPA,

§ 2-1 e – rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særlig tilrettelagt for heldøgns tjenester. Pasienten eller brukeren har rett til slik tjeneste dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre nødvendige og forsvarlige tjenester.

§ 2-7 – forvaltningslovens anvendelse. Avgjørelser etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 første ledd nr. 6 bokstavene a-c, § 3-6 og § 3-8 krever enkeltvedtak dersom tjenesten er ment å vare i mer enn to uker. Dette omfatter:

- helsetjenester i hjemmet
- personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt,
- plass i institusjon, herunder sykehjem
- nødvendig pårørendestøtte, herunder opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønning
- Brukerstyrt personlig assistanse

§ 3-1 – pasientens eller brukerens 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.

§ 3-2 – pasientens og brukerens rett til informasjon. Pasient og bruker skal ha den informasjon som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta sine rettigheter på best mulig måte.

§ 7-2 – klage. Klager på vedtak etter loven skal behandles av Fylkesmannen. Klagen sendes til kommunen, som skal vurdere om det er grunnlag for å gjøre endringer i vedtaket.

§ 7-5 – frist for å klage. Klagefristen er fire uker etter at den som har klagerett fikk eller burde ha fått tilstrekkelig kunnskap til å fremme en klage.

## **Ulovfestede normer for god forvaltningsskikk**

De lovfestede reglene for forvaltningens saksbehandling suppleres med uskrevne og ulovfestede krav som oppstår gjennom forvaltnings- og rettspraksis. Begrepet «*god forvaltningsskikk*» er en samlebetegnelse for de normene for skikk og bruk som forvaltningen må forholde seg til i møte med borgerne. Blant de mest grunnleggende kravene som følger av god forvaltningsskikk er følgende:

- *Forvaltningen skal opptre høflig og hensynsfullt.* Dette innebærer blant annet at det skal brukes et språk som er lettleseleg og forståelig, at ansatte ikke skal opptre krenkende eller nedlatende og at diskresjonshensyn skal ivaretas.

- *Berørte parter bør dras inn i beslutningsprosessen.* Partenes mulighet til å uttale seg om faktiske og rettslige forhold før vedtak fattes bør i en del tilfeller gå lengre enn forvaltningslovens bestemmelser.
- *Berørte parter bør holdes orientert om sakens gang.* Dersom saksbehandlingen trekker ut skal partene underrettes.
- *Forvaltningen skal holde borgerne orientert om deres rettsstilling.* Det bør orienteres om fremtidige endringer i regelverk eller praksis, og informasjon må utformes slik at det ikke oppstår tvil om rettsstillingen.
- *Forvaltningen bør opptre på en måte som styrker tillitsforholdet til borgerne.* Dette innebærer at saksbehandlere skal opptre med en profesjonell distanse og uavhengighet til partene, slik at det ikke gis grunn til mistanke om forskjellsbehandling.

### **Forskrift om offentlige arkiv**

§ 9 – *journalføring.* Alle inngående, utgående og organinterne saksdokument som er av relevans for saksbehandlingen skal journalføres.

§10 – *opplysninger i journaler.* Journalføringen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet.

### **Lokal forskrift om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgntjenester – kriterier og ventelister Holtålen kommune**

Vedtatt av kommunestyret 15.06.2017 sak 31/17. § 4 kriterier for tildeling av sykehjemsplass: Her vises til vedtatte kriterier i driftsutvalget 2011: kriterier for tildeling av tjenesten langtidsplass i sykehjem.

### **Retningslinjer for tildeling av kommunale omsorgsboliger**

Vedtatt av driftsutvalget 05.10.2016.

### **Vedtatt av driftsutvalget i 2011 og presentert på kommunens hjemmeside**

- Kriterier for tildeling av tjenesten avlastning i pleie- og omsorgstjenesten
- Kriterier for tildeling av tjenesten langtidsplass i sykehjem
- Kriterier for tildeling av tjenesten dagsenter for personer med demens
- Kriterier for tidsbegrenset opphold i institusjon – utredning og behandling
- Kriterier for tildeling av tjenesten tidsbegrenset opphold i institusjon – rehabilitering
- Kvalitetsstandarder for hjelp i hjemmet

Dokumentene ovenfor gjengis ikke her i rapporten, det henvises til kommunens hjemmeside eller innhentes fra Pleie og omsorg.

### **Bruk av IPLOS som en del av kriteriene for tildeling av øvrige helse- og omsorgstjenester**

IPLOS er et nasjonalt register. Funksjonsnivå (ADL) måles etter en nasjonal standard og resultat etter måling vil variere fra 1 til 5, der 1 betyr utgjør ingen problem og 5 betyr fullt bistands-/assistansebehov. Det er et klart skille mellom 2 og 3. For score 3-5 forutsettes

personbistand. I tillegg skal kommunens vedtaksteam/ saksbehandler vektlegge individuelle behov.

### **3 ER SAKSBEHANDLINGEN I SAMSVAR MED FORVALTNINGSLOVEN, SÆRLOVER OG EGNE KRITERIER?**

#### **3.1 Revisjonskriterier**

##### **Revisjonskriteriene utdypet for problemstillingen**

1. Forvaltningsorganet har veilednings- og informasjonsplikt, jf. fvl §§ 11 og 17, pasient- og brukerrettighetslovens § 3-2, samt helse- og omsorgstjenestelovens § 4-2 a. Pasient- og brukerrettighetslovens § 3-1 gir pasient og bruker rett til medvirkning. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med pasient og bruker.
2. Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det etter fvl § 11a gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.
3. Saken skal være så godt skriftlig opplyst som mulig, jf. fvl §§ 17 og 23
4. Vedtaket skal begrunnes, jf. fvl § 24, første ledd. Samtidig begrunnelse kan unnlates dersom en søknad blir innvilget. Begrunnelsen for et vedtak skal vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på, jf. fvl § 25, andre ledd. Dersom de faktiske forhold er beskrevet eller allerede kjent av søkeren om tjenester, er en henvisning tilstrekkelig. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av skjønn bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil en henvisning til retningslinjene i alminnelighet være tilstrekkelig, herunder:
  - Lokal forskrift om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgnstjenester – kriterier og ventelister Holtålen kommune
  - Retningslinjer for tildeling av kommunale omsorgsboliger
  - Kriterier for tildeling av tjenesten avlastning i pleie- og omsorgstjenesten
  - Kriterier for tildeling av tjenesten langtids plass i sykehjem
  - Kriterier for tildeling av tjenesten dagsenter for personer med demens
  - Kriterier for tidsbegrenset opphold i institusjon – utredning og behandling
  - Kriterier for tildeling av tjenesten tidsbegrenset opphold i institusjon – rehabilitering
  - Kvalitetsstandarder for hjelp i hjemmet
5. Et vedtak skal ha en hjemmel, og skal vise til de reglene som vedtaket bygger på, jf. fvl § 25. Organet som fatter vedtaket skal ha den nødvendige myndigheten etter kommunens delegeringsreglement.

6. Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig, jf. fvl § 27. Det skal gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage. Det skal informeres om retten til partsinnsyn etter fvl § 18.
7. Normene for god forvaltningsskikk innebærer at det skal brukes et lettleseelig og forståelig språk. Tjenestemenn skal uttrykke seg med respekt og profesjonell distanse til søkeren.
8. Funksjons- og bistandsbehov skal kartlegges ved bruk av IPLOS/ ADL.

## **3.2 Fakta**

### **Informasjon til publikum/ søkere om tjenestetilbud og søknad**

På hjemmesiden til kommunen finner man relevant informasjon om kommunens helse- og omsorgs tjenester. Deriblant lokal forskrift om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særlig tilrettelagt for heldøgntjenester – kriterier og ventelister, kriterier for tildeling av tjenester, retningslinjer for tildeling av omsorgsboliger, søknadsskjema og mye mer. Det er også lagt til rette med kontaktinformasjon til tjenesteområdene.

Ved gjennomsyn av kriteriene som er lagt ut på kommunens hjemmeside har vi merket oss at lovhjemmel ikke er oppdatert til Helse- og omsorgstjenesteloven.

### **Vedtaksteamet**

Vedtaksteamet har møte annenhver uke, men enkelte saker kan ikke vente til vedtaksteamet har hatt møte, og det er heller ikke alltid det foreligger en skriftlig søknad. Det er gjerne saker som oppstår brått, f.eks. hjemmesykepleie av ulik art etter sykehusopphold, akutt sykdom, medisiner som må håndteres av hjemmesykepleien, korttidsopphold på sykehjem for å unngå at pasienter blir liggende utskrivningsklar på sykehus osv. I de tilfellene det har blitt innvilget tjenester mellom møtene i teamet, blir de notert opp og gjennomgått og følges opp på første møte.

### **Delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak**

I rådmannens videredelegering av myndighet er det delegert til hvert enkelt tjenesteområde innen Pleie og omsorg, dvs at sykehjemmet fatter enkeltvedtak for sine brukere og hjemmetjenesten for sine brukere osv. Det er ikke utarbeidet delegeringsreglement som omfatter delegering videre til saksbehandlere. Videre har vi fått opplyst at kommunen har utredet og vurdert behovet for et eget vedtaks kontor, og at konklusjonen ble at kommunen er for liten til å ha et eget vedtaks kontor.

Det er enhetsleder for Pleie og omsorg som skriver vedtak for opphold i institusjon, og en ansatt i Hjemmetjenesten med videreutdanning innenfor forvaltningsrett som skriver enkeltvedtak for øvrige tjenester. Saksbehandler har ca 20 % av stillingen sin til saksbehandling. I møte med enhetsleder Pleie og omsorg i forbindelse med innhenting av informasjon til forvaltningsrevisjon var blant annet behovet for å delegere vedtaksmyndighet til saksbehandler tema. Enhetsleder har fulgt opp saken og delegert fullmakt til å fatte



enkeltvedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven som omfatter tjenester i hjemmet, institusjonstjenester/ omsorgsbolig. I delegering datert 14. august 2019 er dette delegert fra enhetsleder til:

- Avdelingsledere sykehjemmet/ omsorgsboliger og Hjemmetjenester
- Saksbehandler Bente Kristin Morken

### **Tjenester som tilbys av Holtålen kommune som det ikke kreves enkeltvedtak for etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-7**

I Holtålen kommune skrives det også enkeltvedtak for tjenester som i utgangspunktet ikke er lovpålagte pleie- og omsorgstjenester. For ikke lovpålagte tjenester er driftsutvalget i kommunen klageorgan. Det gjelder tjenester som matlevering, trygghetsalarm, dagsenter, frisklivsentral og omsorgsbolig.

### **Revisjonens utvalg av enkeltvedtak**

Vi har valgt ut et tilfeldig utvalg saker, med en grunnregel at utvalget omfatter mellom 5 % - 10 % av sakene. Utvalget er gjort slik at flest mulig tjenester er representert.

*Tabell 1 Utvalg av enkeltvedtak for kontroll.*

Tjeneste	Innvilgede vedtak		Vedtak med avslag	
	I alt	utvalg	I alt	utvalg
Omsorgslønn	3			
Dagsenter	8			
Dagopphold/nattopphold	1			
Avlastning i institusjon	6			
Korttidsopphold i inst.	17	1		
Hab. Og Rehab. I instl	0			
Langtidsopphold	12	2		
Hjemmesykepleie	34	4		
Praktisk bistand	55	5		
Støttekontakt	2			
omsorgsbolig	6	2	1	
<b>Sum</b>	<b>144</b>	<b>14</b>		

Vedlegg til rapporten: oversikt over utvalgte saker med nummerhenvisning (unnt.off.).

## **Innhold i vedtakene knyttet opp imot revisjonskriteriene**

### *Veiledning- og informasjonsplikt og rett til brukermedvirkning*

I samtlige vedtak er det i saksopplysningene vist til søknad, samtaler eller andre opplysninger som kan henføres til at brukermedvirkning er ivaretatt. Det har ikke vært klagesaker i 2018, og i og med at brukermedvirkning synes å være ivaretatt kan det være en sammenheng.

### *Forberedelse og avgjørelse av saken uten ugrunnet opphold*

Når henvendelsen er mottatt skal saken avgjøres uten ugrunnet opphold. Hvis saken vedvarer utover fire uker skal det sendes foreløpig svar. For de sakene vi har sett på er henvendelsene datert, og samtlige saker er avgjort innen fire uker.

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

Innholdet i saken må være relevant, og informere om tjenestens omfang som søker får tildelt. I en sak om tildeling av tjeneste er det i fagsystemet registrert 0,5 t pr uke uten at det foreligger skriftlig vedtak (sak nr 11). Vi har fått opplyst fra enhetsleder at vedkommende har flere tjenester som er samlet i abonnementsordningen, men at vedtak for praktisk bistand hjemmehjelp ikke har blitt skrevet. Saken blir fulgt opp videre av administrasjonen. Tildeling av korttidsopphold, langtidsopphold, praktisk bistand og omsorgsbolig inneholder opplysninger som er relevante for søker å få kjennskap til. Det er opplysninger om pris på tjenesten, opplysninger om vederlag, omfang, behov, annen bakgrunn etc. Imidlertid opplyses det ikke i tildeling av hjemmesykepleie om tidsbruk. Dette gjelder samtlige tildelinger av hjemmesykepleie som er kontrollert (fire vedtak). I fagsystemet er det derimot registrert ukentlig tidsforbruk for de fire som er kontrollert.

Andre merknader til tekst i malene som er benyttet til vedtakene:

- I feltet «virksomhet» står det i tildelingsvedtaket «Pleie-, rehabilitering-, og omsorg men enheten har endret navn til Pleie og omsorg
- Korttidsopphold og langtidsopphold –Fylkesmannen i Sør – Trøndelag er oppgitt i stedet for Fylkesmannen i Trøndelag som klageorgan
- Praktisk bistand daglige gjøremål – vist til Forskrift om tungt arbeid som er erstattet med ny forskrift som heter Forskrift om utførelse av arbeid

Dette er forhold som enhetsleder har fått informasjon om slik at malene oppdateres fortløpende.

*Vedtak skal begrunnes, men samtidig kan begrunnelse unnlates dersom en søknad blir innvilget.*

Begrunnelsen skal vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av skjønn bør nevnes. Det er også slik at om kommunen har egne retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil en henvisning til retningslinjene i alminnelighet være tilstrekkelig. Samtlige vedtak som er kontrollert har en begrunnelse, derimot er det generelt at saksbehandler ikke opplyser om kommunens egne retningslinjer. I Holtålen har Driftsutvalget vedtatt kriterier for tildelinger av ulike tjenester og kvalitetsstandard for praktisk

hjelp i hjemmet, og retningslinjer for tildeling av kommunale omsorgsboliger som det kan henvises til.

*Et vedtak skal ha en hjemmel, og skal vise til de reglene som vedtaket bygger på*

I samtlige vedtak som er kontrollert er det oppgitt hjemmel. Nedenfor er en oversikt over hvilke hjemler som er brukt for de ulike typer tjenester som er kontrollert. Helse- og omsorgstjenesteloven er forkortet til HOL og Pasient- og brukerrettighetsloven er forkortet til PBRL

Tjeneste	Hjemmel
Hjemmesykepleie	PBRL §2-1a, jf. HOL §3-1 og HOL §3-2 1. ledd nr 6a. helsetjenester i hjemmet
Korttidsopphold i institusjon	PBRL §2-1a, jf. HOL §3-1 og HOL §3-2 1. ledd nr 6 c. andre helse- og omsorgstjenester herunder plass i institusjon, herunder sykehjem
Langtidsopphold	PBRL §2-1a, jf. HOL §3-1 og HOL §3-2 1. ledd nr 6 c. andre helse- og omsorgstjenester herunder plass i institusjon, herunder sykehjem
Praktisk bistand hjemmehjelp	PBRL §2-1a, jf. HOL § 3-1 og HOL §3-2 1. ledd nr 6 b. andre helse- og omsorgstjenester, herunder personlig assistanse, praktisk bistand og opplæring og støttekontakt
Praktisk bistand trygghetsalarm	HOL § 3-1 og HOL §3-2 1. ledd nr 6 b. andre helse- og omsorgstjenester, herunder personlig assistanse, praktisk bistand og opplæring og støttekontakt
Praktisk bistand matombringing	HOL § 3-1 og HOL §3-2 1. ledd nr 6 b. andre helse- og omsorgstjenester, herunder personlig assistanse, praktisk bistand og opplæring og støttekontakt
Tildeling av omsorgsbolig	HOL §3-7 boliger til vanskeligstilte

Pleie og omsorgsenheten i Holtålen skiller mellom lovpålagte og ikke lovpålagte tjenester når de opplyser hjemmel for tildeling. I oversikten ovenfor benyttes ikke PBRL §2-1a for tildeling av trygghetsalarm, matombringing og omsorgsbolig. Dette er tjenester som kommunen yter og skriver enkeltvedtak utover tjenestene som er hjemlet i PBRL kapittel 2.

*Delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak*

Enhetsleder som har skrevet vedtak for institusjonstjenester har nødvendig vedtaksmyndighet, men til saksbehandler var det ikke delegert vedtaksmyndighet. Delegering av vedtaksmyndighet fra enhetsleder til saksbehandler og avdelingsledere er fulgt opp og gjennomført 14. august 2019.

### *Underretning om vedtak*

Når tjenesten er tildelt skal partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. I underretning skal det gis informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt retten til innsyn.

For å finne bekreftelse på at partene er underrettet om vedtaket så snart som mulig har vi forutsatt at dato registret på vedtak og i postjournalen i fagsystemet forteller oss noe om når vedtaket er utsendt. Har nedenfor satt opp en oversikt som viser datert vedtak, dato på melding om vedtak og dato registrert i postjournal.

Sak	Vedtaksdato	Dato melding om vedtak	Dato i postjournal i fagsystemet
1	22.02.18	22.02.18	22.02.18
2	22.03.18	22.03.18	22.03.18
3	04.05.18	07.05.18	07.05.18
4	09.05.18	09.05.18	09.05.18
5	12.01.18	23.01.18	23.01.18
6	06.09.18	11.09.18	11.09.18
7	17.12.18	17.12.18	17.12.18
8	25.01.18	25.01.18	25.01.18
9	05.04.18	05.04.18	05.04.18
10	24.04.18	26.04.18	26.04.18
11	Ikke skrevet vedtak		
12	14.06.18	14.06.18	14.06.18
13	23.08.18	23.08.18	23.08.18
14	27.09.18	27.09.18	27.09.18

Tabellen ovenfor viser at samtlige vedtak vi har kontrollert er utsendt kort tid etter vedtak. Det må presiseres at revisjonen ikke har kontrollert at vedtakene har blitt postlagte.

*Klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt retten til partsinnsyn*  
Samtlige vedtak inneholder underretning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt retten til partsinnsyn. Det er to typer maler som benyttes, en for tjenester som det skal fattes enkeltvedtak i etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2 og en for tildeling av øvrige tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven:

## Enkeltvedtak etter Pbrl kapittel 2

Pasient- og brukerrettighetslovens § 7-2 klageadgang. 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 enhetsleder i Pleie-, rehabiliterings-, og omsorgstjenesten<sup>1</sup>. Dersom vedtaket ikke endres, vil klagen bli oversendt til Fylkesmannen i Sør – Trøndelag<sup>2</sup>.

§7-5 Frist for klage

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

### Utsetting av gjennomføringen 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. Forvaltningsloven § 27, 3. ledd, annet pkt. samt samme lovs § 47 1. ledd.

### Rett til innsyn i dokumenter

Med visse begrensninger har de rett til å gjøre dem kjent med dokumentene i denne saken. De må i så fall henvende dem til enhetsleder i Pleie-, rehabiliterings-, 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.

## Øvrig tildeling av tjenester etter HOL som Holtålen skriver enkeltvedtak på

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

### Rett til innsyn i dokumenter

Med visse begrensninger har de rett til å gjøre dem kjent med dokumentene i denne saken. De må i så fall henvende dem til enhetsleder i pleie-, rehabilitering- 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 § 27.

Tildeling av tjenester der enkeltvedtak er hjemlet i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2 er: Avgjørelser etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 første ledd nr. 6 bokstavene a-c, §

---

<sup>1</sup> Blir rettet til Pleie og omsorg

<sup>2</sup> Blir rettet til Fylkesmannen i Trøndelag

3-6 og § 3-8 krever enkeltvedtak dersom tjenesten er ment å vare i mer enn to uker. Dette omfatter:

- helsetjenester i hjemmet
- personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt,
- plass i institusjon, herunder sykehjem
- nødvendig pårørendestøtte, herunder opplæring og veiledning, avlastningstiltak og omsorgsstønad
- Brukerstyrt personlig assistanse

Øvrig tildeling av tjenester: Tildeling av matombringning, trygghetsalarm og omsorgsbolig

#### *Lettleselig og forståelig språkbruk*

I samtlige vedtak er det brukt et godt språk og vedtakene henvender seg til søker ved at man bruker tiltaleformen «du» og beskriver behovet.

#### *Kartlegging av ADL/IPLOS*

I fagsystemet kartlegges funksjonsnivået (ADL). Gjennomgangen viser at for de fleste sakene vi har sett på er det gjort en kartlegging. For de sakene som er kontrollert fant vi at kartlegging av funksjonsnivå var foretatt samme dato som vedtak for en sak, for de øvrige sakene varierte kartleggingsperiodene fra fire dager til omkring en måned før/etter vedtaksdato for lovpålagte tjenester.

En tabell som viser dato for vedtak og dato for kartlegging er vedlagt rapporten. Tabellen er unntatt offentlighet jf. off.loven § 13. Dette begrunnes i at Holtålen kommune er liten og oversiktlig slik at man kan kjenne seg igjen ut ifra dato på type innvilget tjeneste.

### **3.3 Revisjonens vurdering**

Vår vurdering er at kommunens saksbehandlingssystem, rutinebeskrivelser, delegeringsreglement, vedtaksteam og kriterier for tjenestetildeling i hovedsak legger til rette for at innbyggerne får en korrekt behandling når de søker om helse- og omsorgstjenester.

I Holtålen er det få saksbehandlere involvert i arbeidet, og en med kompetanse innen forvaltningsrett. Dette vurderer revisjonen som en betryggende faktor i forhold til kravene om en korrekt saksbehandling.

Imidlertid har ikke Pleie og omsorg rutiner for videredelegering av vedtaksmyndighet til saksbehandler som skriver enkeltvedtakene. Etter vår mening vil en rutine for videredelegering av vedtaksmyndighet til saksbehandler bidra til at kommunen får et helhetlig system for delegering av myndighet. Vi kjenner til at dette er et tema når delegeringsreglementet skal

fornyes, og det bekreftes etter vår vurdering i og med at det er gjennomført en delegering av vedtaksmyndighet august 2019 til saksbehandler og avdelingsledere.

Revisjonen kontrollerte 14 enkeltvedtak, og vår vurdering er at 13 av enkeltvedtakene i hovedsak er utformet på en god måte. Imidlertid så har vi registrert enkelte forhold som etter vår vurdering er nyttig for kommunen å få kjennskap til. Vi presiserer at dette er forhold som ikke er grunn nok til at vedtak kan kjennes ugyldige. Det gjelder:

- I en sak om praktisk bistand manglet skriftlig vedtak. Det er formidlet til Pleie- og omsorg som følger opp saken.
- Det er registrert tidsforbruk i fagsystemet, men ikke oppgitt i vedtaket når det gjelder hjemmesykepleie. Etter vår vurdering får ikke søker dermed muligheten til å klage på tildelt tid når det ikke er oppgitt i vedtaket.
- Kommunen har vedtatt egne retningslinjer, og som etter vår vurdering må henvises til i vedtaket
- I malene for enkeltvedtak var det behov for oppdateringer av teksten. Behovet er videreformidlet til enheten som har startet arbeidet med å oppdatere malene.

### **3.4 Revisjonens konklusjon**

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt om saksbehandlingen er i samsvar med forvaltningsloven, særlover og kommunens egne kriterier. Vi har vurdert utvalgte enkeltvedtak mot fastsatte revisjonskriterier. Vi presiserer at avdekkede mangler alene ikke er grunn nok til at enkeltvedtak kan kjennes ugyldige. **Hovedkonklusjonen** er at Holtålen kommune i hovedsak har et godt system for tildeling av tjenester innenfor Pleie og omsorg. I **tillegg** konkluderer vi opp imot de enkelte revisjonskriteriene vi har definert.

Revisjonen konkluderer med at opplysninger vi har fått kjennskap til tyder på at brukermedvirkning blir ivaretatt.

Revisjonen konkluderer med at hovedinntrykket er at tjenesten kommer raskt i gang, og at saksbehandlingen har skjedd uten ugrunnet opphold.

Revisjonen konkluderer med at i hovedsak er sakene godt skriftlig opplyst, men vi har en merknad til tildeling av hjemmesykepleie. Her konkluderer vi med at søkere ikke får all nødvendig informasjon i enkeltvedtaket i og med at det ikke oppgis antatt tidsforbruk.

Revisjonen konkluderer med at samtlige vedtak har en begrunnelse, men at det i begrunnelsen mangler opplysninger om kommunens egne retningslinjer.

Revisjonen konkluderer med at det i hovedsak oppgis hjemmel for vedtak. Vi mener at det er betryggende for kvaliteten på saksbehandlingen at Pleie og omsorg har en organisering med vedtaksteam som behandler søknadene, og med få saksbehandlere som skriver enkeltvedtak, deriblant en med kompetanse innen forvaltningsrett. Vi konkluderer videre med at rutiner for

videredelegering av vedtaksmyndighet er et relevant tema i revidering av delegeringsreglementet. I praksis er dette etter år mening fulgt opp av enhetsleder som har delegert nødvendig vedtaksmyndighet til saksbehandlere i august 2019.

Revisjonen konkluderer med at det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte ved klage og retten til partsinnsyn.

Revisjonen konkluderer med at regelmessig registreres en funksjonskartlegging (IPLOS/ADL – kartlegging), men at kartleggingen ikke alltid samsvarer med dato for vedtaket.

## **4 ER ALLE RELEVANTE DOKUMENTER JOURNALFØRT**

### **4.1 Revisjonskriterier**

Sakens dokumenter skal være journalført i henhold til §§ 9 og 10 i forskrift om offentlige arkiv. Kommunens fagsystem Gerica er ikke godkjent som elektronisk arkiv slik at kommunen også må ha papirarkiv. Arkivet skal bestå av alle inngående, utgående og organinterne saksdokument som er av relevans for saksbehandlingen.

### **4.2 Fakta**

#### **Fagsystem og arkiv**

Pleie og omsorg benytter fagsystemet Gerica for å understøtte søknadsprosesser, saksbehandling, journalføring av utførte oppgaver og grunnlag for fakturering. Fagsystemet inneholder både elektronisk sakarkiv og pasientarkiv. Versjonen av Gerica som kommunen bruker er ikke godkjent etter NOARK 5 (Norsk arkivstandard) som godkjent arkiv så i tillegg har enheten papirarkiv. Det er papirarkiv på sykehjemmet og hos hjemmetjenesten. I tillegg arkiveres referater fra vedtaksteam og søknader i ESA. Søknadene som er arkivert i ESA vil etter hvert bli lagt over til den enkelte arkivmappe.

Pleie og omsorg har fysisk arkiv både på sykehjemmet og ved hjemmetjenesten. Når nytt sykehjem tas i bruk flytter hjemmetjenesten inn og det vil etter det har fått opplyst bli opprettet et felles arkiv.



Når tjenestene til slutt opphører ved død, overføres papirarkiv (pakkes ned) til IKA Trøndelag IKS som er kommunens felles arkiv, og i fagsystemet Gerica endres saken til nivå 2 som er arkiv.

### **Resultat etter gjennomgang av arkiv og postjournal i Gerica**

I papirarkiv oppbevares inngående og utgående dokumenter. Det vil si søknader, vedtak og eventuelle andre nødvendig dokumenter. I fagsystemet er alle dokumenter unntatt søknader tilgjengelige elektronisk. Av 14 kontrollerte saker var det en sak som ikke var å finne i papirarkiv. Merkantil konsulent som var til stede gjennom kontrollen har fulgt opp dette og oppdatert gjeldene sak i papirarkivet. Øvrige 13 saker var tilstede i arkivet og inneholdt inngående og utgående dokumenter, samt organinterne dokumenter etter behov.

## **4.3 Revisjonens vurdering**

Etter revisjonens vurdering har kommunen tilfredsstillende oppbevaring av dokumentasjonen. Imidlertid er vi av den oppfatning at kan være hensiktsmessig å ha et felles papirarkiv. At det vurderes felles arkiv i forbindelse med at nytt sykehjem tas i bruk er etter vår mening en fornuftig løsning for arkivering innenfor enheten Pleie og omsorg.

## **4.4 Revisjonens konklusjon**

Revisjonen konkluderer med at alle inngående, utgående og organinterne saksdokument som er av relevans for saksbehandlingen journalføres og er til stede i arkivet.

# **5 ER KLAGESAKER BEHANDLET RIKTIG?**

I perioden 2015 – 2018 har det ikke vært klagesaker innenfor Pleie og omsorg for de tjenestene vi har sett på i Holtålen kommune. Kommunen oppgir at det kan være en medvirkende årsak at i hovedsak bevilges tjenestene som søker oppgir i søknaden og at det er få avslag. Imidlertid er det en klagesak hittil i 2019 hvor kommunen opprettholder sitt vedtak og saken er oversendt Fylkesmannen for sluttbehandling. Revisjonen går ikke nærmere inn og vurderer pågående sak.

## 6. HØRING

Foreløpig rapport med konklusjoner ble oversendt rådmannen for uttalelse. Rådmannen har i sin uttalelse skrevet at de har «ingen anmerkninger til den foreløpige rapporten». Uttalelsen er vedlagt rapporten i sin helhet.

## 7. ANBEFALING

Enkeltvedtak etter forvaltningsloven er et viktig område i kommunal tjenesteyting, i og med at det inkluderer tredje person (søker) som skal ha nødvendig informasjon om tjenesten(e) som tildeles. Som resultat av denne forvaltningsrevisjonen har vi utarbeidet anbefalinger til rådmannen.

Holtålen kommune har i hovedsak et godt system for tildeling av tjenester innenfor Pleie og omsorg. Vi anbefaler likevel at rådmannen gjennomgår rutineene for saksbehandling innen pleie og omsorg for å ivareta:

1. at enkeltvedtak inneholder relevant informasjon til søker, herunder bør det også opplyses om tidsbruk når det gjelder tildeling av hjemmesykepleie
2. at det i begrunnelsen i tillegg henvises til lokal forskrift og egne kriterier
3. at funksjonskartlegging i fagsystemet oppdateres i forbindelse med saksbehandlingen

## 8. VEDLEGG

### 8.1 Tabeller \*unntatt offentlighet iht lov om off. § 13\*

Tabell 1: oversikt over utvalgte saker med tildelt nummer

Tabell 2: oversikt over vedtaksdato og dato kartlegging av funksjonsnivå

### 8.2 Referanser

[www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)

1. forvaltningsloven
2. helse- og omsorgstjenesteloven.
3. pasient- og brukerrettighetsloven.
4. forskrift om offentlige arkiv

Norsk rettspraksis: De ulovfestede normene for god forvaltningsskikk.

[www.helsedirektoratet.no](http://www.helsedirektoratet.no)

IPLOS veileder

[www.arkivverket.no](http://www.arkivverket.no):

Noark 5 standarden

[www.sml.snl.no](http://www.sml.snl.no)/LEON

Braut, Geir Sverre. (2019, 14. januar). LEON. I Store medisinske leksikon. (Hentet 21. mai 2019 fra <https://sml.snl.no/LEON>)

Holtålen kommune:

1. [www.holtalen.kommune.no](http://www.holtalen.kommune.no)
2. forskrift om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgntjenester – kriterier og ventelister Holtålen kommune - fastsatt av kommunestyret 15.06.2017
3. kriterier for tildeling av tjenester – vedtatt av driftsutvalget 05.10.2011:
  - a. kriterier for tildeling av tjenesten avlastning i pleie- og omsorgstjenesten
  - b. kriterier for tildeling av langtidsplass i sykehjem
  - c. kriterier for tildeling av tjenesten dagsenter for personer med demens
  - d. kriterier for tildeling av tidsbegrenset opphold i institusjon – rehabilitering
  - e. kvalitetsstandarder for hjemmet
4. Holtålen kommunes delegerings- og videredelegeringsreglement
5. kommunens kvalitetssikringssystem Compilo
6. enhetsleder pleie og omsorg
7. konsulent pleie og omsorg

### 8.3 Uttalelse fra rådmannen

#### Svar på foreløpig rapport , Ref HO2019121E

Ann Mari Grønli <[Ann.Gronli@holtalen.kommune.no](mailto:Ann.Gronli@holtalen.kommune.no)>

ma. 30.09.2019 14.08

Til: Svein Magne Evavold <[svein.magne.evavold@revisjonfjell.no](mailto:svein.magne.evavold@revisjonfjell.no)>

Kopi: Marius Jermstad <[Marius.Jermstad@holtalen.kommune.no](mailto:Marius.Jermstad@holtalen.kommune.no)>; Merete Lykken <[merete.lykken@revisjonfjell.no](mailto:merete.lykken@revisjonfjell.no)>

Hei

Viser til brev og foreløpig rapport, ref HO2019121E,

Forvaltningsrevisjon om enkeltvedtak etter forvaltningsloven – anmodning om uttalelse fra rådmannen i Holtålen kommune.

Rådmannen har ingen anmerkninger til den foreløpige rapporten.



Med hilsen  
HOLTÅLEN KOMMUNE

**Ann Mari Grønli**

Enhetsleder pleie og omsorg

 48280997/72417600

@ [ann.mari.gronli@holtalen.kommune.no](mailto:ann.mari.gronli@holtalen.kommune.no)