



HAMMERFEST KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

Møte nr. 3/2020
24. juni 2020

Arkivkode
4/1 02
Journalnr.
2020/12064-4

I N N S T I L L I N G

SAK 17/2020

RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON «SAKSBEHANDLING VED TILDELING AV INSTITUSJONSPLASS» JFR SAK 4/20 RETUR AV RAPPORT

Saksbehandler: Jan Henning Fosshaug

Bakgrunn:

Hammerfest kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Hammerfest den 15. desember 2016 (sak 140/16). KO sak 14/2018.

Mottatt rapport fra revisjonen den 6. desember 2019.

Kontrollutvalgets vedtak i sak 4/2020 Retur av rapport.

Ny rapport fra revisjonen mottatt den 18. mai 2020.

Saksdokumenter fra revisjon (vedlagt):

Forvaltningsrapport *Saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass*. Mottatt den 18. mai 2020.

Saksopplysninger:

Det framgår av plan for forvaltningsrevisjon 2017 – 2020 at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av kommunens saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass.

I kommunens plan sies det følgende om dette fokusområdet:

«I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen blant annet ha tilbud om plass i institusjon, herunder sykehjemsplass. Rett til å få plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester inntreer når kommunen ikke kan gi forsvarlig hjelp i hjemmet. Kommunestyret i Hammerfest vedtok i juni 2007 Plan for pleie- og omsorgstjenesten 2007-2014. I planen heter det blant annet at kommunen har forsøkt å dimensjonere tjenestene slik at det oppnås balanse mellom hjemmetjenester og plasser på institusjon. Det heter videre at det i tråd med samfunnsutviklingen er nødvendig å bygge ut et tilstrekkelig antall omsorgsboliger med gode tjenester, noe som vil bidra til en reduksjon i ventelister for institusjonsplass. Det heter også at «nedbygging av institusjonsplasser er i gang, og segregert særomsorg blir valgt bort til fordel for mer integrerte hjemmebaserte tjenestetilbud og nye boformer». Samtidig sies det i planen at det ikke er tvil om at det fortsatt er et behov for sykehjemsplasser, at personer med behov for medisinsk pleie på et høyt faglig nivå trenger en sykehjemsplass, og at dette også skal ivaretas i fremtiden. Det har gått om lag ni

år siden denne planen ble utarbeidet, noe som innebærer at de faktiske omstendigheter kan være vesentlig endret etter dette. I følge kommunens årsrapport for 2015 skal det igangsettes arbeid med ny helse- og omsorgsplan i løpet av 2016.

Kommunens institusjonsbaserte tjenester er delt inn i langtidsopphold, korttidsopphold og dagopphold. Tjenestene er nærmere beskrevet på kommunens hjemmeside. Når søknad er mottatt har hjemmesykepleien ansvar for å foreta en vurdering av søkerens tilstand og behov. Dette gjøres ved hjemmebesøk hos søkeren. Etter vurderingen sender hjemmesykepleien søknaden videre til kommunens inntaksteam, som har ukentlige møter. Vedtak om institusjonsplass (med en varighet over to uker) er å regne som enkeltvedtak. Dette betyr at reglene for saksbehandling (av enkeltvedtak) i forvaltningsloven skal følges i slike saker. Videre skal helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes være forsvarlige. Kommunes mål om mer hjemmebasert omsorg kan medføre fare for svikt i kommunens håndtering av søknader om sykehjemsplass.

Kontrollutvalget har i sak 4/2016 foreslått tildeling av institusjonsplass som et mulig fokusområde i overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Området er svært vesentlig sett fra et brukerperspektiv. Området er også vesentlig sett fra et omdømmeperspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på området tidligere. Det utføres statlig tilsyn på området. (...).»

Formål

Formålet med prosjektet er todelt, på den ene siden å undersøke om Hammerfest kommunes saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass er i tråd med regelverket. På den andre siden å undersøke hvorvidt kommunen har etablert system og styring som sikrer faglig forsvarlige helsetjenester.

På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det eventuelt kan være muligheter for forbedringer.

Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn av to hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 17. oktober 2018 (sak 14/2018) og fire underproblemstillinger satt av revisjonen jfr. fullmakt i kontrollutvalgets vedtak.

Problemstillingene er som følger:

1. Er Hammerfest kommunes saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass i tråd med regelverket?

- a. Har Hammerfest kommune etablert rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass?

2. Har Hammerfest kommune etablert et system som sikrer faglig forsvarlige helsetjenester?

- a. Har kommunen etablert rutiner og prosedyrer for internkontroll og kvalitetssikring i henhold til lov og forskrift?
- b. Har kommunen etablert rutiner og prosedyrer som sikrer faglig kvalitet og kompetanse?
- c. Har kommunen etablert rutiner og prosedyrer som sikrer brukerne forsvarlige tjenester?

Avgrensning

Ifølge rapporten er undersøkelsen gjennomført med følgende avgrensninger:

«

Av både praktiske og ressursmessige grunner er det nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen. Undersøkelsen avgrenses til gjeldende praksis ved tildeling av pleie- og omsorgstjenester.

Ut fra ordlyden i problemstilling nr. 1 skal vi avgi en uttalelse om saksbehandlingen er i tråd med regelverket ved tildeling av institusjonsplass. Det er vår forståelse av problemstillingen at det er et spørsmål om å se etter at kommunen har systemer og verktøy for oppgaven og om det er etablert tilfredsstillende prosedyrer og rutiner med henblikk på en forsvarlig saksbehandling.

Når det gjelder problemstilling nr. 2 vil vi se etter at kommunen har en hensiktsmessig organisering av arbeidet innenfor helse- og omsorgstjenesten og at det er etablert betryggende rutiner og prosedyrer på området.

»

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov av 2.oktober 1967 Behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)
- Forskrift av 15.desember 2006 nr. 1456 (forvaltningsforskriften).
- Lov av 24.juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester mm. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- Lov av 20.juni 2014 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).
- Forskrift av 12.november 2011 nr. 1426 om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien).
- Forskrift 27.juni 2003 nr. 792 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene (kvalitetsforskriften).
- Forskrift av 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.
- Lokal forskrift av 19. oktober 2017 nr. 1737: Forskrift om tildeling av langtidsopphold i sykehjem, Hammerfest.
- Prop. 91 L (2010-2011) til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester mm. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- St.meld. nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening.
- Meld. St. 10 (2012-2013) God kvalitet-trygge tjenester-Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesteloven.
- Veileder til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten (2017).
- Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten (IS 1201).
- Veileder for saksbehandling etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 3-6 og 3-8.

Konklusjoner

Revisjonens rapport har som hovedkonklusjon at Hammerfest kommune har etablert et system som sikrer faglig forsvarlige tjenester.

Rapporten gir følgende konklusjoner på de undersøkte problemstillingene:

«

Problemstilling 1: Er Hammerfest kommunes saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass i tråd med regelverket?

Revisjonen har gjort en undersøkelse av kommunens praksis ved behandling av søknader om institusjonsplass i kommunen. Vi har foretatt en gjennomgang av saker hvor formålet har vært å se om det er etablert rutiner og retningslinjer som sikrer forsvarlig saksbehandling.

Vår gjennomgang viser at Hammerfest kommune har etablert rutiner som i all hovedsak sikrer forsvarlig saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass og at kommunen har tatt i bruk IT-systemer og har rutiner som er tilfredsstillende i forhold til oppgaven.

Revisjonen vil imidlertid bemerke kommunens rutiner ikke sikrer at vurderinger av habilitet blir dokumentert. Det må også bemerkes at kommunen i flere av de enkeltsakene revisjonen har gjennomgått har unnlatt å informere søkeren om retten til innsyn i saksdokumenter.

Problemstilling 2: Har kommunen etablert et system som sikrer faglig forsvarlige helsetjenester?

Har kommunen etablert rutiner og prosedyrer for intern kontroll og kvalitetssikring i henhold til lov og forskrift?

Revisjonen har gjort en undersøkelse av kommunens rutiner og prosedyrer for internkontroll og kvalitetssikring i helsesektoren. Formålet har vært å påse at det er etablert rutiner som sikrer faglig forsvarlige helsetjenester.

Vår gjennomgang viser at helse- og omsorgssektoren har etablert rutiner som i hovedsak er i samsvar med lov og forskrift. Sektoren har etter revisjonens vurdering verktøy og rutiner som sikrer god kvalitet i pasientbehandlingen. Det gjennomføres løpende evaluering og korrigerende av svakheter ved gjennomføring av tjenesten, men vi har problemer med å se at det er etablert en sammenheng mellom planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende som sikrer kvalitetsforbedring i tjenesten. Revisjonen vil bemerke:

- mangler ved planleggingen i henhold til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgssektoren § 6 a-g.
- mangler ved sektorens overordnede system for kvalitetsforbedring i henhold til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 4.

Har kommunen etablert rutiner og prosedyrer som sikrer faglig kvalitet og kompetanse?

Revisjonen har gjort en undersøkelse av kommunens rutiner og prosedyrer for å sikre faglig kvalitet og kompetanse i helse- og omsorgssektoren.

Vår gjennomgang viser at det er etablert rutiner og prosedyrer som sikrer faglig kvalitet og kompetanse i sektoren. Revisjonen vil imidlertid bemerke at det var satt i gang en prosess for å kartlegge sektorens behov for kompetanse sett i forhold til personalets faglige kvalifikasjoner. På tidspunkt for datainnsamling kom det fram at ikke alle avdelingene var kommet like langt. Tidsaspektet siden datainnsamling og avlevering av rapport tatt i betraktning legger vi til grunn at kartleggingen er fullført.

Har kommunen etablert rutiner og prosedyrer som sikrer brukerne forsvarlige helsetjenester?

Revisjonen har gjennomført en undersøkelse av kommunens rutiner og prosedyrer for å sikre brukerne forsvarlige helsetjenester. Vi har foretatt en gjennomgang av rutinene for å sikre at tjenestene er tilpasset brukernes behov og medbestemmelse, og om tjenestene ytes etter individuell plan.

Vår undersøkelse viser at det er etablert rutiner og prosedyrer som er egnet til å sikre brukerne forsvarlige helsetjenester.

»

Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av de funn og konklusjoner som går fram av denne undersøkelsen anbefaler revisjonen i rapporten at Hammerfest kommune etablerer *«et overordnet styringssystem i henhold til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring bl.a. for å sikre helhetlig planlegging og at mål operasjonaliseres på avdelingsnivå. Videre bør det etableres rutiner som sikrer at habilitet dokumenteres vurdert og at det gis informasjon om innsyn for brukerne. Praxis i forbindelse med foreløpige svar bør vurderes innskjerpet.»*

Etter sekretariatets vurdering er forvaltningsrevisjonsrapporten fra revisjonen i tråd med intensjonene i Hammerfest kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*. Rapporten behandler også de problemstillinger for prosjektet som kontrollutvalget vedtok, samt at det ble gitt fullmakt til revisjon å utarbeide underproblemstillinger.

Rapporten har forskriftsmessig vært forelagt administrasjonssjef til uttalelse før oversendelse til kontrollutvalget. Administrasjonssjefens uttalelse er synliggjort i rapporten som vedlegg.

Sekretariatets tilrådning

1. Kontrollutvalget viser til rapporten «Saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass» utarbeidet av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonen i rapporten til orientering og slutter seg til anbefalingene som gis i den.
2. Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsrapporten «Saksbehandling ved tildeling av institusjonsplass» til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger.

Kommunestyret ber administrasjonssjef sørge for oppfølging av rapportens anbefalinger, herunder påse at Hammerfest kommune etablerer et overordnet styringssystem i henhold til forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring.