



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT



Oppfølgingsprosjekt - Omsorgsløn

ULSTEIN KOMMUNE

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS

- integritet, kvalitet og kostnadseffektivitet -

Forord

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS legg med dette fram oppfølgingsprosjekt i høve; *Omsorgsløn Ulstein kommune, men no avgrensa til å hovudsakleg gjelde sakshandsaminga i perioden 2013/2014*. Prosjektet er utført i samsvar med standard for forvaltningsrevisjon - RSK001.

Forvaltningsrevisjon er ei lovpålagd oppgåve for alle kommunane i Noreg, og formålet med forvaltningsrevisjonen kjem fram av kommunelova §77 nr.4 :

" (...)Kontrollutvalget skal vidare påse at det 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 ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Rapporten er utarbeida av Alf Marius Grønnevik, med innspel frå kollegaer i Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS. Det er føreteke vurderingar av uavhengigheit og objektivitet vedkomande dette prosjektet.

Kommunerevisjonen vil takke tilsette frå administrasjonen i Ulstein kommune for nødvendig bistand i arbeidet med prosjektet

Ulsteinvik, 26.02.15

Alf Marius Grønnevik

Forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

SAMANDRAG

SAMANDRAG	5
Problemstilling 1: Ligg det føre tilfredstillande delegasjonsreglement og interne rutinar, og er prinsippklæringa i høve omsorgsløn oppheva?	5
Anbefalingar:	7
1 Innleiing	8
1.1 Oppfølging av tidlegare prosjekt	8
1.2 Målsetting og problemstilling	8
Problemstilling 1: Ligg det føre tilfredstillande delegasjonsreglement og interne rutinar, og er prinsippklæringa i høve omsorgsløn oppheva?	9
1.3 Avgrensing	9
1.4 Revisjonskriterium	9
1.4.1 God Forvaltningskikk	10
1.5 Metode	10
1.6 Verifisering av data	10
2 Korleis er bruken av omsorgsløn i Ulstein samanlikna med andre kommunar og landet generelt?	11
2.1 Innleiing	11
2.2 Omfang, antal mottakarar	12
2.3 Del av befolkninga	13
2.4 Kommunen sine årlege utg. til omsorgsløn per mottakar	13
2.5 Oppsummering	14
3 Problemstilling 1: Ligg det føre tilfredstillande delegasjonsreglement og interne rutinar, og er prinsippklæringa i høve omsorgsløn oppheva?	15
3.1 Revisjonskriterium	15
3.2 Faktabeskriving	15
3.2.1 Mynde og delegasjonsreglement:	15
3.2.2 Prinsippklæring:	16
3.2.3 Interne rutinar:	17
3.3 Vurdering/konklusjon	17
4 Problemstilling 2 : Er sakshandsamingstida i tråd med krava i forvaltningslova og rettleiar frå helse og sosialdirektoratet?	18
4.1 Revisjonskriterium	18
4.2 Faktabeskriving:	18
4.3 Vurdering/konklusjon	19

5	Problemstilling 3: Oppfyller vedtaka form og innhaldskrava?	20
5.1	Revisjonskriterium.....	20
5.2	Faktabeskriving.....	20
5.3	Vurdering/konklusjon.....	22
6	Problemstilling 4: Er saksutgreiingane i høve omsorgslønssaker forsvarleg utreda og grunngjevne ?	23
6.1	Revisjonskriterium.....	23
6.2	Faktabeskriving.....	24
6.3	Vurdering/ konklusjon.....	25
7	Problemstilling 6: Bli det gitt tilfredstillande underretning til partane (omsorgsmottakar og omsorgsytar)?.....	26
7.1	Revisjonskriterium.....	26
7.2	Faktabeskriving.....	26
7.3	Vurdering/konklusjon.....	26
8	Anbefalingar	27
9	Rådmannen si tilbakemelding	28
10	Revisjonen si vurdering kring rådmannen sin uttale.....	29

SAMANDRAG

Føremål med prosjektet

Det vart gjennomført eit forvaltningsprosjekt i høve omsorgsløn våren 2013 og dette vart behandla i kommunestyret 25.04.13, med vedtak om at det skulle gjennomførast eit oppfølgingsprosjekt med kontrollperiode 2013/2014.

I oppfølgingsprosjektet er det vurdert omfang og utviklinga av omsorgsløn, saksbehandling og vedtak med utgangspunkt i det elektroniske sakshandsamingssystemet Gerica og klientmapper, samt reglement og rutinar i denne forbindelse. Prosjektet vart avgrensa til å gjelde omsorgslønssaker i perioden 01.01.2013-31.10.14. Det er funne i alt 10 saker (9 innvilga og 1 avslått). Hovudfokuset har vore å undersøke om interne rutinar/retningslinjer kring sakshandsaminga av omsorgsløn har vore forsvarleg i kontrollperioden.

Korleis er bruken av omsorgsløn i Ulstein Kommune samanlikna med andre kommunar?

Ulstein kommune har hatt ein auke i antal omsorgslønmottakarar i perioden 2012-2014. Trass auken kan det framleis sjå ut som om kommunen nyttar omsorgsløn i litt mindre grad enn nabokommunane. Antal mottakarar av omsorgsløn i kommunane Hareid og Herøy har også hatt ei auke i denne perioden, og Herøy har om lag dobbelt så mange omsorgslønmottakarar som Ulstein. I Ørsta har ein hatt ein reduksjon i mottakarar. Det er ikkje undersøkt nærmare årsaka til dette. I 2014 hadde Ulstein 11 personar som tok i mot omsorgsløn. Kommunane Hareid, Herøy og Ørsta hadde hhv 14, 23 og 12 mottakarar i 2014.

Årlege utgifter til omsorgsløn utgjorde ca 500 000 kr både i 2013 og i 2014, med ein gjennomsnittleg kostnad per omsorgslønmottakar på 55 385 kr i 2013 og 45 457kr i 2014. Her og ser ein forskjellig praksis mellom dei undersøkte kommunane på kor mykje omsorgsløn som vert utbetalt pr. mottakar.

Problemstilling 1: Ligg det føre tilfredstillande delegasjonsreglement og interne rutinar, og er prinsippklæringa i høve omsorgsløn oppheva?

Kommunen har etter sist kontroll utarbeida nytt delegasjonsreglement (godkjend 26.09.2013 med verknadsdato 01.01.2014). Det går fram av reglementet at alle paragrafar og tilhøyrande forskrifter knytt til helse og omsorgsteneste lova er delegert til kommunalsjef for helse- og omsorg. Omsorgsløn går fram av helse og omsorgstenestelova § 3-6. Kommunen har derfor no eit tilfredstillande delegasjonsreglement i høve sakshandsaming av omsorgsløn.

Prinsippklæringane som vart vedteken av HSO-utvalet, og som ikkje var lovleg, er no oppheva. Levekårsutvalet oppheva denne i møte 13.03.2013.

Kommunen har skriftlege rutinar/prosedyrer i høve omsorgsløn.

Problemstilling 2: Er sakshandsamingstida i tråd med krava i forvaltningslova og rettleiar frå helse og sosialdirektoratet?

Den gjennomsnittlege saksbehandlingstida er tilfredstillande og ein registrerar at kommunen har fått på plass retningslinjer/rutinar med å sende midlertidig svar der sakshandsaminga er forventa å vere på over ein måned. Desse rutinane er i stor grad følgt, men kommunen bør få på plass rutinar for å sende ut nytt midlertidig svar i dei tilfelle ein ikkje greier å halde varsla frist. Det har blitt sendt ut foreløpig svar i 3 av dei 4 sakene som hadde ei sakshandsamingstid på over ein måned. I to av sakene der midlertidig svar var utsendt gjekk det fram av svarbrevet dato for når ein forventa at saka ville vere ferdighandsama. Ein registrerte at den forventa fristen ikkje vart halden og kommunen burde sendt ut nytt midlertidig svar med ny forventa svarfrist.

Av rettleiaren går det fram at det bør sendast eit foreløpig svar til partane dersom det viser seg at det vil ta meir enn 14 dagar å behandle saka. Denne anbefalinga set kortare frist for utsending av foreløpige svar enn forvaltningslova §11 a. Kommunen bør vurdere om ein er tilfreds med dagens praksis eller om det burde sendast førebels svar etter 14 dagar.

Problemstilling 3: Oppfyller vedtaka form og innhaldskrava?

Det låg føre skrifteleg vedtak i alle dei undersøkte sakene. Ein såg derimot at enkelte av vedtaka mangla informasjon/ opplysningar rundt om kven som er omsorgsytaren (mottakar av omsorgsløna), lønsnivå og lønssats. Ein såg også ein del mangelfull informasjon i vedtaka vedrørende opplysningar rundt klagetilgang, rettar ved klage, samt moglegheita til å søkje fri rettshjelp og å få tilkjent sakskostnader. Kommunen bør derfor implementere desse emna i framtidige vedtak for å sikre at brukaren forstår vedtaket, og blir så godt som mogeleg opplyst om sine rettar.

Problemstilling 4: Er saksutgreiingane i høve omsorgslønssaker forsvarleg utreda og grunnjevne?

Revisjonen sin gjennomgang av klientmapper og sakshandsamingssystemet Gericar, viser at det i liten grad låg føre dokumentasjon som dokumenterer om kartleggingsarbeid har blitt gjort. I fleire av sakene fekk ein inntrykk av at kartleggingsarbeidet i stor grad var basert på søknaden og brukarane si framstilling av om omsorgsarbeidet var særleg tyngjande. Dette gjer det vanskeleg å vurdere om bakgrunnsinformasjonen administrasjonen sit med er god nok til å fatte vedtak i omsorgslønssakene. Administrasjonen gav tilbakemelding i samband med forrige forvaltningsprosjekt at kommunen i 2012 hadde sett i verk tiltak som skulle betre denne dokumentasjonen. Ein kan ikkje sjå at dette har vore følgt opp.

Det låg føre IPLOS- registrering på alle brukarane, men ikkje alle var revurderte/ oppdaterte når det vart gjort nye vurderingar/vedtak. Ein kan heller ikkje sjå at disse har vore nytta i vurderinga i saksutgreiinga.

Revisjonen registrerer at kommunen no har teke utgangspunkt i faktorane for om omsorgsarbeidet er særlig tyngjande (rundskriv I-42/98) i si vurdering og grunngjeving av vedtaket. Det kan nemnast at desse faktorane ikkje var nytta i samband med revurderinga av tidlegare saker. Kommunen bør vurdere om ei ny kartlegging bør gjennomførast i desse sakene.

Problemstilling 5: Blir det gitt tilfredstillande underretning til partane (omsorgsmottakar og omsorgsytar)?

Ulstein kommune sin praksis er å sende underretning til berre søkjaren av omsorgsløna. Ved fleire av sakene går det ikkje fram kven som er omsorgsytar. Dermed får ikkje begge partane i ei omsorgslønssak tilsendt eit vedtaksbrev, noko som fører til at eine parten vert avskoren frå sine rettigheter.

Anbefalingar:

Det bør settast i verk rutinar i sakshandsaminga som sikrar:

- Dokumentasjon, i høve tiltaksmøte, heimebesøk, o.l jfr vedteken rutinebeskriving.
- At vedtaka inneheld konkret opplysningar om kven som er omsorgsytar, omsorgslønna sin størrelse (timeløn, eller månadsløn).
- At underretningar i klagesaker, der vedtaket er til ugunst for partane, inneheld opplysningar om rettar ved klage, moglegheita til å få tilkjent sakskostnadar og søkje fri rettshjelp.
- At det vert sendt underretning til begge partane.

1 Innleiing

Omsorgsløn er ei kommunal utbetaling av "lønn til personar som har særleg tyngande omsorgsarbeid". Hovudføremålet med ordninga er å gjere det mogeleg for private omsorgsytarar å yte hjelp til sine nærmaste som treng hjelp i dagleglivet.

Omsorgsoppgåvene må vanlegvis vere utover det ein normalt kan forvente. Føresetnadane for tildeling er at omsorgsyteren utfører tenester som skulle vore utført av kommunen.

Kommunen har ei plikt til å setje av midlar til omsorgsløn på sine årlege budsjett, men den enkelte søker har ikkje noko rettskrav på å få tildelt omsorgsløn. Kommunen kan med andre ord velje å dekkje behovet for helse tenester på andre måtar. Det er også svært vanleg å kombinere omsorgsløn med andre helse tenester.

Både den som er omsorgsyttar og den som er omsorgsmottakar kan søkje om omsorgsløn. Begge er også å regne som part i saka. Dette inneber at begge har rett til å klage på vedtaket.

1.1 Oppfølging av tidlegare prosjekt

Det vart gjennomført eit forvaltningsprosjekt i høve omsorgsløn våren 2013. Prosjektet tok for seg rutinar og behandling av omsorgsløn i kommunen. I tillegg omhandla prosjektet prinsipperklæring i høve omsorgsløn, protokollføring og journalføring/arkivering. Prosjektet vart behandla i kommunestyret 25.04.13, og kommunestyret gjorde følgjande vedtak:

Kommunestyret tek til etterretning forvaltningsrevisjonsrapport Omsorgsløn Ulstein kommune dat. 25.02.2013 / 08.03.2013 / 13.03.2013.

- 1. Kommunestyret registrerar mange utilfredsstillande tilhøve vedkomande rutinar og saksbehandling.*
- 2. Kommunestyret ber rådmannen omgåande setje i verk tiltak i samsvar med revisor sine anbefalingar.*
- 3. Kommunestyret ber om at det innan hausten 2014 vert gjennomført ei oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten for perioden 2013 og til juli 2014.*

Oppfølgingsprosjektet skulle avgrensast til å gjelde saksbehandlinga kring vedtak om omsorgsløn, samt omfang og utviklinga i utbetaling av omsorgsløn.

1.2 Målsetting og problemstilling

Kontrollutvalet/kommunestyret ønskte at revisjonen skulle sjå nærmare på alle omsorgslønsaker i perioden 2013 - tom hausten 2014 og vurdere om desse sakene er korrekt behandla etter regelverket, spesielt med tanke på dei merknadane og anbefalingane som blei avdekt/gjekk fram i den tidlegare rapporten. Revisjonen har i den samanheng utarbeida følgjande målsettingar/ emne som ein ønskjer å belyse.

- Bruk av omsorgsløn i Ulstein samanlikna med andre kommunar.
- Rammeverk og rutinar kring saksbehandling

- Om sakshandsaminga har vore i samsvar med forvaltningslova og rettleiar kring omsorgsløn
- Om omsorgsbehovet er tilstrekkeleg vurdert og dokumenterbart . Dette med tanke på plikta i lova til å vurdere om dette er særleg tyngjande i den enkelte saka.

Revisjonen vil med bakgrunn i dette vurdere om tilhøve ved sakshandsaming og avgjerd om omsorgsløn er tilfredstillande i Ulstein kommune. Utgangspunktet vil bli gjennomgang av alle omsorgslønsaker, interne rutinar som kommunen nyttar, samt kommunikasjon med tilsette som har ei sentral rolle i høve behandling av omsorgslønssaker. Det vil bli nytta kommunen sitt sakshandsamingssystemet Geric , og fysiske klientmapper.

Følgjande problemstillingar kan være formålstenelege:

Problemstilling 1: Ligg det føre tilfredstillande delegasjonsreglement og interne rutinar, og er prinsipperklæringa i høve omsorgsløn oppheva?

Problemstilling 2: Er sakshandsamingstida i tråd med krava i forvaltningslova og rettleiar frå helse og sosialdirektoratet?

Problemstilling 3: Oppfyller vedtaka form og innhaldskrava?

Problemstilling 4: Er saksutgreiingane i høve omsorgslønssaker forsvarleg utreda og grunngjevne?

Problemstilling 5: Blir det gitt tilfredstillande underretning til partane?

Her har vi sett på om saksbehandlingstida er tilfredstillande, om vedtaka oppfyller form og innhaldskrava, og om det er sendt tilfredstillande underretning til partane. Vi har også sett på om det føreligg saksutgreiingar som er forsvarlege.

1.3 Avgrensing

Undersøkinga er avgrensa til perioden 01.01.2013 -31.10.2014 og gjeld nye omsorgslønsaker i Ulstein kommune.

1.4 Revisjonskriterium

- Internt regelverk
(Reglement, rutinar, krav til eventuelle møteprotokollar)
- Delegasjonsreglement
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

- Forskrift om kvalitet i pleie og omsorgstjenestene (FOR-2003-06-27-792)
- Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten (FOR-2002-12-20)
- Rundskriv I-42/98: Omsorgslønn (Helse og sosialdepartementet)
- Veileder – IS 1382: Anbefalinger til saksbehandlingsprosessen
Lov om sosiale tjenester §4-2 (Sosial- og helsedirektoratet)
- Veileder – IS 1040: Saksbehandling og dokumentasjon for pleie og omsorgstjenester
(Sosial- og helsedirektoratet)
- IPLOS- Veileder for personell i kommunal helse- og sosialtenester utarbeidd av
helsedirektoratet (IS-1112)

Det vert vist til dei ulike problemstillingane for ei utdjujing av dei ulike revisjonskriteria.

1.4.1 God Forvaltningskikk

I tillegg til alle lover og forskrifter som omhandlar saksbehandling finst det uskrivne krav til god forvaltningskikk. Eit grunnkrav er at saksbehandlinga skal være forsvarlig. Som supplement finst det ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp, som likskapsprinsippet, forbod mot å ta utanforliggjande omsyn, krav til forsvarleg skjønnsutøving og at avgjersla ikkje skal være vilkårleg, sterkt urimeleg eller basere seg på usakleg forskjellsbehandling.

1.5 Metode

Metode er eit samleuttrykk for dei framgangsmåtar som er nytta for å kunne svare på dei ulike problemstillingane. Vi bygg undersøkinga på grunnlag av intervju, dokumentanalyser og kommunen sine sakshandsamingssystem. Ein har også nytta talmateriale frå SSB , samt tal frå rekneskapen til kommunen(e).

Dokumentanalyse gjeld kommunen sine vedtekne reglement, rutinar og delegasjonar, samt klientmappene til omsorgsmottakarane. I tillegg informasjon henta frå kommunen sine sakshandsamingssystem Geric. Geric er eit elektronisk pasientjournalssystem innan kommunal helse og omsorg.

1.6 Verifisering av data

Rapporten er etter standard for forvaltningsrevisjon, oversendt rådmannen for uttale 02.03.15 i dette ligg og stadfesting av faktabeskrivinga.

2 Korleis er bruken av omsorgsløn i Ulstein samanlikna med andre kommunar og landet generelt?

2.1 Innleiing

Generelt :

Ordninga med omsorgsløn blei introdusert i 1988 i samband med overføring av ansvaret for ulike helsetenester til kommunane. Seinare vart ordninga heimla i sosialtenestelova, men er no heimla i helse- og omsorgstenestelova. Omsorgsløn inneber at pårørande vert engasjert av kommunen som oppdragstakar, men ikkje som tilsett i kommunen.

Omsorgsløn vert regna som ein "velferdspolitisk ordning". Ordninga har eit svakare rettsgrunnlag enn det som gjeld for andre sosiale tenester. Då det har vore vanskeleg å få utarbeidd klare retningslinjer nasjonalt, ser ein betydelege forskjellar mellom bruken av tenesta i kommunane. Medan nokon kommunar er aktive i bruk av omsorgsløn, er det andre kommunar som ikkje brukar den i det heile. I ein rapport frå helsetilsynet frå 2009 kjem det fram at 70 kommunar ikkje hadde nokon registrerte mottakarar av omsorgsløn. Slike variasjonar har i dei seinare åra medført ein aukande debatt og merksemd rundt temaet.

	Totalt	Innvilga	Avslått	Prosentandel avslått
Antal søknader, 1995 (1)	3000	2400	580	19
Antal søknader, 2001 (2)	3780	2930	720	19
Antal søknader, 2010 (3)	5147	3922	930	18
Antal søknader i 2010 (3) som gjaldt omsorg for personar 18 år eller yngre	2513	1974	382	15

Tabell 1: Kjelde 1 1995: Løwe 1997, Kjelde 2 2002 Skollerud 2003, kjelde 3 Estimat med utval av 11,5 prosent av kommunane.

Omsorgslønsordninga har over tid blitt meir omfattande og kostbar for kommunane. Utviklinga for omsorgsløn følgjer dermed utviklinga ein ser i mange andre tenester og ytingar. Den viktigaste årsaka er at fleire har søkt om og fått innvilga omsorgsløn.

Spesielt:

Det er føreteke ei kartlegging av omfanget i Ulstein kommune sin bruk av omsorgsløn, og samanlikna dette med nabokommunane i vårt distrikt. Det talmateriale som vert presentert seier ikkje noko om tenesta si kvalitet, eller om bruken av omsorgsløn er økonomisk hensiktsmessig eller ikkje. Tala seier heller ikkje noko om omfanget (eller kvaliteten) på dei andre helsetenestene i kommunen.

2.2 Omfang, antal mottakarar

Tal frå SSB viser at for perioden 2009-2013 viser at det har vore ein relativt svak auke i antal mottakarar av omsorgsløn på landsnivå (auke på nesten 350mottakarar). Ut i frå statistikken registrerer ein at majoriteten (overkant av 40%) av brukarane/mottakarane var under 17 år. Dette kan tyde på at ein stor del av omsorgsløna vert utbetalt til foreldre som har born med særleg tyngjande omsorgsbehov.

Mottakarar av omsorgsløn heile landet 2009-2013					
Heile landet	2009	2010	2011	2012	2013
0-17 år	3886	3857	3915	4029	4024
18-49 år	2422	2495	2573	2662	2818
50-66 år	1121	1094	1106	1076	1007
67 år eller eldre	1750	1701	1672	1623	1668
Alle	9179	9147	9266	9390	9517

Tabellen nedanfor er sett saman av talmateriale frå SSB og kommunen sine rekneskapssystem. Ulstein hadde mangelfull KOSTRA-rapportering for 2012, og det ligg ikkje føre SSB statistikk for 2014. Vidare viser tala at Ulstein kommune har hatt ein auke i mottakarar av omsorgsløn. Ser ein på tal frå rekneskapen for 2014 kan ein sjå at Ulstein hadde 11 mottakarar av omsorgsløn. Nabokommunane Ørsta, Hareid og Herøy, hadde hhv. 12, 14 og 23 mottakarar.

Rekneskapen for Herøy, Ulstein, Hareid og Ørsta knytt til konto 10506 omsorgsløn pr 31.12. viser at det er forskjell i talmateriale frå rekneskapen og det som er rapportert i SSB. Bakgrunnen for dette avviket kan vere ufullstendig KOSTRA- rapportering og/eller grunna tidspunkt for innrapportering av KOSTRA-tal.

Kommune	2012		2013		2014	
	KOSTRA	REKNESKAP	KOSTRA	REKNESKAP	KOSTRA	REKNESKAP
Herøy	18	22	20	22	-	23
Ulstein	...	7	7	9	-	11
Hareid	8	11	8	13	-	14
Ørsta	14	15	11	16	-	12

Tabell 2: Antal mottakarar av omsorgsløn. Basert på tal frå SSB (Statistikkbanken), og tal som er teke ut av lønssystema til kommunane.

2.3 Del av befolkninga

Tabellen nedanfor viser folketal og antal mottakarar av omsorgsløn for perioden 2012-2014 i kommunane Ulstein, Herøy, Ørsta og Volda.

	2012	2013	2014
Befolkning Ulstein	7828	7927	8092
Omsorgsløn mottakarar	7	9	11
Promilleandel av innbyggjartal ‰	0,894	1,135	1,359
Befolkning Herøy (M. og R.)	8727	8847	8847
Omsorgsløn mottakarar	22	22	23
Promilleandel av innbyggjartal ‰	2,52	2,49	2,60
Befolkning Ørsta	10398	10456	10536
Omsorgsløn mottakarar	15	16	12
Promilleandel av innbyggjartal ‰	1,44	1,53	1,14
Befolkning Hareid	5000	5057	5021
Omsorgsløn mottakarar	11	13	14
Promilleandel av innbyggjartal ‰	2,20	2,57	2,79

Tabell 3: Omsorgsløn i høve befolkningsvekst

Dersom ein ser på kor stor del av befolkninga som har motteke omsorgsløn i åra 2012 – 2014, har Ulstein kommune hatt ein auke i mottakarar i perioden. Hareid og Herøy kommune har høgast andel omsorgsløns mottakarar av kommunane. Tilsvarande tal for Ørsta viser ein reduksjon i omsorgsløns mottakarar for perioden.

2.4 Kommunen sine årlege utg. til omsorgsløn per mottakar

Det ligg ikkje føre talmateriale i SSB sine statistikkar som gir informasjon om kommunane sine utgifter til omsorgsløn. Dette pga. tal på dette ikkje inngår som ein del av KOSTRA-rapporteringa. Eventuell informasjon om dette må derfor innhentast frå kommunane sjølve.

Det er derfor nytta informasjon frå kommunane sine rekneskap.

Årlege utgifter til omsorgsløn	2012	2013	2014
Ulstein	Kr 371 861	Kr 498 470	Kr 500 028
Herøy	Kr 1 676 894	Kr 1 542 984	Kr 1 660 492
Ørsta	Kr 736 816	Kr 764 719	Kr 405 548
Hareid	Kr 239 391	Kr 291 964	Kr 287 314

Figur 1 Årlege utgifter knytt omsorgsløn til

Kommunen sine totale utgifter var i 2012 på 371 861 kr, i 2013 på 498 470 kr og i 2014 på 500 028 kr. Herøy kommune har dei desidert høgaste utgiftene knytt til omsorgsløn med hhv 1,66 mil kr for 2014.

Gjennomsnittlig utgift pr mottakar	2012	2013	2014
Ulstein	Kr 53 123	Kr 55 385	Kr 45 457
Herøy	Kr 76 222	Kr 70 135	Kr 72 195
Ørsta	Kr 49 121	Kr 47 794	Kr 33 795
Hareid	Kr 21 762	Kr 22 458	Kr 20 522

Figur 2 Gjennomsnittleg kostnad pr. mottakar

Tabellen ovanfor viser at Ulstein kommune sine mottakarar av omsorgsløn mottok i gjennomsnitt 53 123 kr i 2012, 55 385 kr i 2013 og 45457 kr i 2014. Samanliknar ein tala med andre nabokommunar ser ein at Ulstein ligg under Herøy, medan ein ligg på ca same nivå som Ørsta og høgare enn Hareid. Det ein kan trekke ut av talmaterialet er at kommunane har forskjellig praksis i forhold til kor mange omsorgstimar som vert innvilga og kor mykje kommunen vel å bruke eigne ressursar.

2.5 Oppsummering

Ulstein kommune har hatt ein auke i antal omsorgslønmottakarar i perioden 2012-2014. Trass auken kan det framleis sjå ut som om kommunen nyttar omsorgsløn i litt mindre grad enn nabokommunar. Antal mottakarar av omsorgsløn i kommunane Hareid og Herøy har også hatt ei auke perioden og Herøy har om lag dobbelt så mange omsorgslønmottakarar enn Ulstein. I Ørsta har ein reduksjon i mottakarar. Det er ikkje undersøkt nærmare årsaka til skilnadane.

I forhold til årlege utgifter har Ulstein på ca 500 000 kr både i 2013 og i 2014, med ein gjennomsnittleg kostnad per omsorgslønmottakar på 55 385 kr i 2013 og 45 457kr i 2014. Tala viser at det er forskjellig praksis mellom dei undersøkte kommunane på kor mykje omsorgsløn som vert utbetalt pr. mottakar. Ulstein kommune ligg på gjennomsnittet i høve kostnader knytt til omsorgsløn samanlikna med nabokommunane.

Kontrollen avdekka avvik mellom mottakarar av omsorgsløn henta ut av rekneskapen og tala som er registrerte hos SSB. Kommunen bør difor gjennomgå sine rapporterings-rutinar i forhold til KOSTRA- rapportering.

3 Problemstilling 1: Ligg det føre tilfredstillande delegasjonsreglement og interne rutinar, og er prinsippklæringa i høve omsorgsløn oppheva?

3.1 Revisjonskriterium

Kommunelova §23

4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Om kva som er av prinsipiell verdi, seier Ot.prp. 42 (91-92) m.a. følgjande:

"Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut frå vedtakets karakter og konsekvenser og ut frå kommunenes størrelse, men også ut frå en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen, å anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis».

Internkontroll

Internkontroll er dei tiltak som skal sikre at organisasjonen sine aktivitetar vert planlagt, organisert, utført og vedlikehalde i samsvar med krav fastsett i helse og sosiallovgivinga og internkontrollforskrifta § 4 og § 5. Når det gjeld innhaldet i internkontrollen heiter det blant anna at det klart skal gå fram korleis ansvar, oppgåver og myndigheit er fordelt. Vidare er det krav til at verksemda skal "utvikle, sette i verk, kontrollere, evaluere og forbetre nødvendige prosedyrar, instruksar, rutinar eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og førebyggje overtredingar av sosial- helselovgivinga.

Det kan også nemnast at det i forskrift om kvalitet i pleie og omsorgstenestene vert stilt krav til at det føreligg "eit system av prosedyrar" og "skriftelige nedfelta prosedyrar".

3.2 Faktabeskriving

3.2.1 Mynde og delegasjonsreglement:

Kommunestyret har øvste mynde i kommunen, men organet har delegert delar av mynde til andre organ/utval og/eller administrasjonen. Siste registrerte administrative delegasjonsreglement vart godkjend av rådmannen 26.09.2013 med verknadsdato 01.01.2014. Det går fram av gjeldande regelverk bla. at:

Retningslinjer for bruk av delegert mynde

- *Delegert mynde kan berre utøvast innanfor det naturlige fagfeltet/ansvarsområdet som stillinga/funksjonen har.*
 - *All delegert mynde skal utøvast i samsvar med gjeldande lover, forskrifter og i samsvar med dei sakshandsamingsreglar som følgjer av lover, forskrifter og god forvaltningskikk.*
 - *Delegert mynde skal utøvast lojalt og i samsvar med retningslinjer gjeve av overordna.*
- Det betyr også innanfor dei plan- og budsjetttrammer som er vedtekne av kommunestyret, rådmannen eller annen overordna.*

Vidare inneheld kommunen sitt delegasjonsreglement informasjon om delegert mynde i forhold til dei ulike lovene bla:

Forvaltningslova

Rådmannen sitt mynde etter § 36 vert delegert til kommunalsjef på tenestekområde som saka er handsama.

Helse- og omsorgstenestelova

Rådmannen sitt mynde og ansvar etter § 3-2 i lova for punkt 1-4 samt Forskrift om oppjustering av driftsavtale for fysioterapeuter vert delegert til Kommunalsjef Helse- og omsorg.

Rådmannen sitt mynde og ansvar etter § 3-2 i lova, punkt 5 og 6 samt Forskrift om egenandelfor kommunale helse- og omsorgstjenester vert delegert til Kommunalsjef helse- og omsorg.

Rådmannen sitt mynde etter andre paragrafar i lova med tilhøyrande forskrifter vert delegert til Kommunalsjef helse- og omsorg.

Klage

- *Parter og andre med rettsleg klageinteresse, jfr. forvaltningsloven § 28, kan klage på vedtak gjort av administrasjonen. Evt. klagerett i personalsaker følgjer reglane som er heimla i lov eller avtaleverk.*
- *Enkeltvedtak gjort på delegert mynde kan klagast på etter forvaltningslova/ regler i særlover og til den klageinstansen som lova seier.*
- *Handsaming av ei klage på administrativt vedtak skal handsamast i administrasjonen med mindre det etter samråding (sjå kap 6 i pkt om klage i Delegasjonsreglementet er tvil om saka er prinsipiell eller ikkje. Då skal klaga handsamast av det politisk ansvarlege fagorganet som førsteinstans (Levekårsutvalet eller Teknisk utval).*
- *Administrativ handsaming av klager skal skje hjå kommunalsjef, leiar fagstabsfunksjon eller rådmann.*

3.2.2 Prinsipperklæring:

Ulstein kommunen har tidlegare hatt ein prinsippebatt kring temaet omsorgsløn. Den første prinsipperklæringa blei vedteken av HSO-utvalet i 1995. Den siste prinsipperklæringa vedtok utvalet 20.04.2005. Der gjekk det fram: «*Ulstein kommune har satsa på å bygge opp eit differensiert offentleg tenestetilbod, for å dekke ulike bistands- og omsorgsbehov hos innbyggjarane. HSO- rår til at ein ved behandling av søknader om omsorgsløn, nøye vurderer om andre hjelpetiltak enn omsorgsløn kan dekke omsorgsbehovet. Dersom omsorgsbehovet vert godt ivareteke og dei pårørande sin situasjon vert letta gjennom det offentlege tenestetilbodet, kan slike tiltak settast i verk i staden for omsorgsløn. I tilfelle der ein vurderer den pårørande si omsorg som best og nødvendig kan omsorgsløn tildelast.*»

Levekårsutvalet gjorde 13.03.2013 formelt vedtak om å oppheve prinsipperklæringa i høve omsorgsløn:

«*Levekårsutvalet i Ulstein opphever tidlegare «prinsipperklæringar» med vegleing til sakshandsaming og avgjerd i omsorgslønnsaker, sist vedteke i HSO 20.04.2005 i sak 05/0016.*»

3.2.3 Interne rutinar:

I samband med kontrollen i 2013 fekk revisjonen utlevert 3 forskjellige retningslinjer som direkte og indirekte er knytt opp mot omsorgsløn. Disse var utarbeida av helse- og omsorgsetaten i perioden 2005-2012.

I samband med dette oppfølgingsprosjektet hadde revisjonen møte med administrasjonen 21.11.14. Ein mottok då ei skrifteleg prosedyre- beskriving for søknadshandsaming av omsorgsløn. Dei skriftelege prosedyrene går fram nedanfor.

1. *Søknad via elektronisk søknad på Ulstein kommune si heimeside*
2. *Søknaden kjem inn i Ephorte og vert lagt i eiga mappe som soneleiar og sakshandsamar har tilgong til.*
3. *Søknaden vert gitt til den som skal handsame søknaden og førebels svar vert sendt ut dersom det tek meir enn ein månad å handsame saka.*
4. *Sakshandsamar tek kontakt med søkjaren og avtaler vurderingsbesøk eller samtale på kontoret.*
5. *Vurderingsbesøk i heimen og her skal det vere to frå kommunen med for å få ei best mogeleg fageleg vurdering av saka.*
Rettleiar for omsorgsløn Rundskriv I-42/98 skal nyttast og ein skal særleg gå inn på kapittel 3 som gjeld viktige moment som gjeld tildeling av omsorgsløn.
Ein skal be om skrifteleg samtykke til å innhente relevant informasjon frå andre partar som kan ha innverknad på tildeling av omsorgsløna.
6. *Det skal skrivast journal i Gerica frå vurderingssamtalen/ heimebesøket der det kjem fram relevant informasjon om saka.*
7. *Søknaden vert vurdert og vedtak fatta i tiltaksmøtet.*
8. *Vedtak vert sendt ut til brukar som og til den som skal ta i mot omsorgsløna.*

3.3 Vurdering/konklusjon

Kommunen har etter sist kontroll utarbeida nytt delegasjonsreglement. Det går fram av reglementet at alle paragrafar og tilhøyrande forskrifter knytt til helse og omsorgsteneste lova er delegert til kommunalsjef for helse- og omsorg. Omsorgsløn går fram av helse og omsorgstenestelova § 3-6. Kommunen har derfor no eit tilfredstillande delegasjonsreglement i høve sakshandsaming av omsorgsløn.

Prinsipperklæringane som vart vedteken av HSO-utvalet, og som ikkje var lovleg, er no oppheva. Levekårsutvalet oppheva denne i møte 13.03.2013.

Kommunen har skriftelege rutinar/prosedyrer i høve omsorgsløn.

4 Problemstilling 2 : Er sakshandsamingstida i tråd med krava i forvaltningslova og rettleiar frå helse og sosialdirektoratet?

4.1 Revisjonskriterium

I forvaltningslova § 11a første ledd står det at forvaltningsorganet skal forberede og avgjere saka "uten ugrunnet opphold". Kravet er skjønnsmessig og kan variere frå sak til sak, der saka si art, omfang og tilgjengelege ressursar spelar inn.

"I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt." Det står også at det foreløpige svaret skal sendast "snarast mogeleg" og "gjere greie for grunnen til at henvendelsen ikkje kan behandlast tidlegare".

Ein rettleiar frå Helse og sosialdirektoratet anbefalar at det bør sendast eit foreløpig svar til partane dersom det viser seg at det vil ta meir enn 14 dagar og behandle saka. Denne anbefalinga set kortare frist for utsending av foreløpige svar enn forvaltningslova §11 a.

4.2 Faktabeskriving:

Det er undersøkt kvart enkelt vedtak i høve omsorgsløn og vurdert saksbehandlingstida på bakgrunn av informasjon om søknadsdato og vedtaksdato. Det er i tillegg undersøkt om det er sendt foreløpig svar i dei tilfelle dette er aktuelt. Søknadane om omsorgsløn er henta frå sakshandsamingssystemet og dei fysiske brukarmappene.

Ein avdekka forskjellig praksis i forbindelse med revurderingar og fleire av vedtaka for kontrollperioden gjaldt revurderingar (4 av 10) av tidlegare saker. Desse blei ikkje kontrollert nærmare mtp sakshandsamingstid, då dei ikkje baserar seg på nye søknadar, men er administrativ revurdering. Det blei kontrollert til saman 6 søknader/enkeltvedtak mtp sakshandsamingstid.

Kommunen har endra søknadsrutinar frå sist kontroll. No kan søkjarar i høve omsorgsløn gjere dette på kommunen sine nettsider, men at ein også tek i mot skriftelege søknadar slik som tidlegare. Berre to av dei kontrollerte sakene var søknaden gjennomført på kommunen sine nettsider. Dei resterande fire var skriftelege søknadar.

Tabellen under syner sakshandsamingstida i for administrativt fatta vedtak i kontrollperioden 2013-2014:

Saksbehandlingstid og foreløpig svar

<u>Sak</u>	<u>Søknadsdato</u>	<u>Vedtaksdato</u>	<u>Behandlingstid</u>	<u>Sendt midlertidig svar</u>
<u>1</u>	<u>27.01.13</u>	<u>14.03.13</u>	<u>1mnd 15d</u>	<u>Nei</u>
<u>2</u>	<u>25.09.13</u>	<u>20.10.13</u>	<u>25d</u>	<u>Nei</u>
<u>3</u>	<u>29.01.14</u>	<u>24.02.14</u>	<u>26d</u>	<u>Nei</u>

<u>4</u>	<u>29.04.14</u>	<u>10.06.14</u>	<u>1mnd 12d</u>	<u>Ja 09.05.14</u>
<u>5</u>	<u>22.09.11*</u>	<u>01.01.13</u>	<u>Revurdering</u>	
<u>6</u>	<u>27.09.12*</u>	<u>01.10.13</u>	<u>Revurdering</u>	
<u>7</u>	<u>16.09.10*</u>	<u>30.06.14</u>	<u>Revurdering</u>	
<u>8</u>	<u>18.04.13</u>	<u>21.06.13</u>	<u>2mnd og 3 d</u>	<u>Ja 29.04.13</u>
<u>9</u>	<u>01.01.13</u>	<u>19.12.13</u>	<u>Revurdering avslag</u>	
<u>10</u>	<u>12.06.14</u>	<u>23.09.14</u>	<u>3mnd 11d</u>	<u>Ja 20.06.14</u>

**Opprinnelig søknadsdato*

Ein registrerte at sakshandsamingstida har variert mellom 25d til 3mnd og 11 dagar. Ein registrerte til dels store variasjonar i sakshandsamingstida.

I samanlikning med tidlegare kontroll har ein set ein reduksjon i sakshandsamingstida i tillegg registrerar ein at det i mykje større grad har vore sendt ut midlertidig svar til søkjaren (registrerte ei sak der sakshandsamingstida var på 1mnd og 15 dagar der det ikkje hadde blitt sendt ut midlertidig svar men i alle andre saker der sakshandsamingstida hadde vore på over 1 måned hadde kommunen sendt ut midlertidig svar.

I sak 8 gjekk det fram av midlertidig svar at: "saka vil venteleg verte handsama innan 01.06.13". Endeleg svar låg føre 10.06.13.

I sak 10 gjekk det fram av midlertidig svar at: "saka vil venteleg verte handsama innan 15.08.2014". Endeleg svar låg føre 23.09.14.

4.3 Vurdering/konklusjon

Dei interne prosedyrane og retningslinjene til kommunen i høve handsaming av omsorgsløn seier at førebels svar vert sendt ut dersom det tek meir enn ein måned å handsame saka. Dette er i samsvar med hovudregelen for sakshandsaming av enkeltvedtak jfr. forvaltningslova.

Handsamingstida kan karakteriserast som forsvarleg. Ei handsamingstid på 1-2 månadar når det gjeld omsorgsløn må kunne seiast å være tilfredstillande. Dei aller fleste vedtaka fell inn under dette. Det har blitt sendt ut foreløpig svar i 3 av dei 4 sakene som hadde ei sakshandsamingstid på over ein måned. Det skal nemnast at i saka det ikkje var sendt ut svar var 15 dagar over månadsfristen. I to av sakene der midlertidig svar var utsendt, gjekk det fram av svarbrevet dato for når ein forventa at saka ville vere handsama. Ein registrerte at den forventa fristen ikkje var halden og kommunen burde sendt ut nytt midlertidig svar med ny forventa svarfrist.

Av rettleiaren går det fram at det bør sendast eit foreløpig svar til partane dersom det viser seg at det vil ta meir enn 14 dagar og behandle saka. Denne anbefalinga set kortare frist for utsending av foreløpige svar enn forvaltningslova §11 a. Kommunen bør vurdere om ein er tilfreds med dagens praksis eller om det burde sendast førebels svar etter 14 dagar.

5 Problemstilling 3: Oppfyller vedtaka form og innhaldskrava?

5.1 Revisjonskriterium

I forvaltningslova § 23 første ledd heiter det at enkeltvedtaket skal være skriftleg. I praksis betyr det at kravet er oppfylt dersom vedtaket blir teke med i underretninga som vert sendt til partane (omsorgsmottakar og omsorgsytar).

Forvaltningslova gir ikkje konkret informasjon om kva eit enkeltvedtak skal innehalde. Kravet i § 23 er at sjølve konklusjonen (avgjerda) skal være skriftleg. God forvaltningskikk tilseier likevel at vedtaket bør gis nødvendig presisjon. I litteraturen blir det framheva at vedtaket bør være klart og tydeleg, og at det bør innehalde opplysningar om kven som har fatta vedtaket, kven det gjeld, når vedtaket blei fatta og kva det går ut på. Det bør gis nødvendige konkretiseringar, for eksempel av kronebeløp, vilkår og/eller tiltaket sin art og varigheit. Rettleiar om saksbehandling vedrørende pleie og omsorgstenester, utarbeidd av Helse- og Sosialdirektoratet, beskriv følgande: *”vedtaket omfatter beslutningen om hvorvidt den som søker om tjenester oppfyller vilkårene for tenester, samt kva kommunen eventuelt skal tilby for å oppfylle hjelpebehovet”*.

Det skal i underrettinga (vedtaksteksten) opplysast om klagefrist, framgangsmåte ved klage, samt retten til å sjå saka sine dokument (innsynsrett). Når forholda tilseier (avslag) det skal det i underretninga også gi informasjon om tilgangen til å søke fri rettshjelp, om kommunen si rettleiingsplikt og tilgangen til å få tilkjent eventuelle sakskostnadar.

5.2 Faktabeskriving

Kontrollen har omfatta dei vedtaka som ligg føre i kontrollperioden. Dette gjaldt 10 saker, der 4 av desse sakene var revurderingar av tidlegare saker. Då det er forskjellig krav til form og innhald i innvilga og avslåtte vedtak vurderer ein desse kvar for seg. Det var registrert eit vedtak om avslag i kontrollperioden.

9 innvilga vedtak		
Innhald	JA	NEI
Når vedtaket blei fatta	4	5
Søknadsdato	9	
Kven som har fatta vedtaket	9	
Vedtaketets varigheit frå	9	
Vedtaketets varigheit til	9	
Grunngjeving	9	
Omsorgsmottakar	9	
Omsorgsytar	4	5
Omsorgslønna sitt omfang i timar	7	2
Lønnsnivå	5	4

1 Avslåtte på vedtak		
Innhald	JA	NEI
Når vedtaket blei fatta	1	
Søknadsdato	1	
Kven som har fatta vedtaket	1	
Grunngjeving	1	
Omsorgsmottakar	1	
Omsorgsytar	1	
Lovheimel	1	
Klage	1	
Innsynsrett	1	
Unnateke offentleg innsyn	1	

Lovheimel	9		
Klage	9		
Innsynsrett	9		
Unnateke offentlig innsyn	9		

Når vedtaket blei fatta: Ein registrerte at 5 av dei 10 vedtaka ikkje hadde utfylt vedtaksdato (oppe i høgre hjørne på vedtaka). Det gjekk derimot fram dato for når vedtaket har vore underskreve bak i alle vedtaka.

Søknadsdato: Det gjekk fram søknadsdato på alle dei kontrollerte vedtaka. 4 av dei kontrollerte vedtaka var knytt til revurderingar, i den samanheng blei det vist til opphavleg søknadsdato.

Kven som har fatta vedtaket: Det gjekk fram av alle vedtaka at det er kommunalsjefen som har fatta vedtaket. Alle vedtaka var underskrivne.

Vedtaketts varigheit: Alle vedtaka hadde informasjon om kva tidsrom vedtaket var gjeldande. Det gjekk fram både startdato og sluttdato.

Grunngjeving: Alle vedtaka inneheldt ein fakta/grunngjevingsdel. Viser til kapittel 6 for meir informasjon kring saksutgreiinga i vedtaka.

Omsorgsmottakar, og omsorgsytar: Alle dei kontrollerte vedtaka var adressert til omsorgsmottakar. Det gjekk i varierende grad fram av vedtaksteksten kven som var omsorgsytar (mottakar av omsorgsløna).

Omsorgsløna sitt omfang og lønsnivå: Omsorgsløna sitt omfang og lønsnivå blei forskjellig framstilt i vedtaka. I 8 av 9 vedtak gjekk det fram kor mange timar som var tildelt. 5 av 9 hadde informasjon om stillingsprosent og lønssats. I 3 av 9 vedtak gjekk det fram både antal timar og lønssats. I 6 av dei 9 innvilga sakene gjekk det fram av vedtaket at orienteringsskriv om betalingssatsar var lagt ved vedtaket.

Lovheimel, klage og innsynsrett:

Det går fram av klageteksten informasjon om å sjå saka sine dokument (innsynsrett), men det går ikkje fram av vedtaksteksten at ein kan få tilkjent saksomkostningar. I avslagsvedtaket gjekk det ikkje fram informasjon om tilgangen til å søke fri rettshjelp, kommunen si rettleiingsplikt eller tilgangen til å få tilkjent eventuelle sakskostnadar.

Alle vedtaka inneholdt informasjon om lovheimel, klagerett og innsynsrett.

Unnateke offentlig innsyn: Alle vedtaka var unnateke offentlig innsyn jfr. off.l.ova §13 og forvaltningslova §13.

5.3 Vurdering/konklusjon

Alle dei kontrollerte vedtaka følgde same mal og utforming, og ein har ikkje registrert endring i utforming for kontrollperioden. Alle vedtaka oppfylte i stor grad dei krav til form og innhald som vert stilt til enkeltvedtak, men fleire av vedtaka gav ikkje direkte informasjon om omsorgsløna sitt lønnsnivå og lønssats, eller kven som skulle vere mottakar av omsorgsløna (omsorgsyta). Dette er ei klar svakheit ved innhaldet i vedtaka. Det er vedtaket som er det formelle dokumentet som viser kva rettar ein har fått tildelt. Vedtaket er også det formelle grunnlaget som gir partane moglegheit til å klage. Det å nytte moglegheita til å klage vil være avhengig av at partane er opplyst og forstår vedtaket sitt innhald. Det kan også i denne samanheng nemnast at både omsorgsytar og omsorgsmottakar er begge å regne som partar i saka i hht regelverket. Dette medfører at ein bør utforme vedtaka slik at dei tek med dei forhold som påverkar dei begge.

Dei aller fleste underretningane inneheldt dei(mest) påkravde opplysningane om parten sin klagetilgang (klagefrist, framgangsmåte ved klage og innsynsrett). Revisjonen vil likevel trekke fram at det vil være ein fordel om det i vedtaksbrevet vert vist til klagereglane i forvaltningslova kapittel VI (§§ 28 til 36). Her finn ein dei sentrale reglane som gjeld for framgangsmåten ved klage over enkeltvedtak.

Spesielt med tanke på underretning om avslåtte søknadar i høve omsorgsløn vil revisjonen påpeike at vedtaksbrevet burde innehalde opplysningar om begge partane sin tilgang til å søkje "fritt rettsråd", informasjon om forvaltningsorganets rettleiingsplikt (jf. forvaltningslova §17) og partane sin tilgang til å få "tilkjent sakskostnadar" etter forvaltningslova § 36, jf. forvaltningslova § 27 fjerde ledd.

6 Problemstilling 4: Er saksutgreiingane i høve omsorgslønssaker forsvarleg utreda og grunngjevne ?

6.1 Revisjonskriterium

I Forvaltningslova § 17 heiter det at forvaltningsorganet skal sørge for at saka er så godt opplyst som mogeleg før ein fattar vedtak (utgreiingsplikta). I helse- og omsorgstenestelova § 3-10 går det fram at kommunen skal sørge for at verksemdar som utfører helse- og omsorgsteneste, skal etablere system for å innhente pasientar og brukarar sine erfaringar og synspunkt.

Sentrale moment i spørsmålet om tildeling og den konkrete utmålinga er om omsorgsarbeidet er "særleg tyngjande", om omsorgsarbeidet gjeld "nødvendige omsorgsoppgåver" og om omsorg frå søkjaren "er det beste for den som trenger hjelp" jfr. rundskriv I-42/98:

Om omsorgsarbeidet er særleg tyngjande:

Faktorar som kan leggast vekt på ved vurdering om omsorgsarbeidet er særleg tyngjande:

- Om søkjaren arbeider mange timar per månad, evt søkjar sitt inntektstap
- Om omsorgsarbeidet er meir fysisk eller psykisk belastande enn vanleg
- Om omsorgsarbeidet inneber mykje nattarbeid eller avbrot i nattesøvnen
- Korleis omsorgsarbeidet er fordelt over tid, om det skjer i periodar eller heile tida
- Om omsorgsarbeidet har vart eller er forventa å vare i lang tid
- Om omsorgsarbeidet fører til sosial isolasjon og mangel på ferie og fritid
- Om søkjaren har omsorg for meir enn ein person
- Om søkjaren har omsorgsplikt (eks. omsorgsretten for sine egne mindreårige barn)

Om omsorgsarbeidet gjeld nødvendige omsorgsoppgåver:

Kommunen skal sørge for at personar som oppheld seg i kommunen vert tilbud nødvendige helse- og omsorgstenester, jfr. helse og omsorgstenestelova §3-1. Dette betyr ikkje at vedkommande har rettsleg krav på tenesta omsorgsløn. Kommunen kan vurdere andre tenester som (for eksempel støttekontakt, heimehjelp osv.) Det er også slik at ikkje alle typar hjelp er "nødvendig". Det betyr at omsorgsytaresen må utføre omsorgsarbeid som elles ville høyre inn under helse- og omsorgstenesta til kommunen. I rundskrivet I- 42/98 står det at omsorgsarbeid som det bør gis omsorgsløn for gjeld personleg pleie som kroppsvask og mating, hjelp til praktiske oppgåver som innkjøp, matlaging og reingjering, samt generelt tilsyn.

Om omsorg frå «omsorgsytaresen» er det beste for den som treng hjelp

Ein føresetnad for å tilby omsorgsløn er at dette er det beste alternativet for den som treng omsorg, sett opp i mot andre kommunale tenester. For å vurdere kva som er best for brukaren er det viktig at brukaren sjølv får moglegheit til å seie si meining. I ein del tilfelle vil omsorgsløn være det beste alternativet , anten som einaste teneste eller i kombinasjon med

andre tenester. Dersom kommunen vel å gi tenester i staden for eller i tillegg til omsorgsløn, må dette gå fram av vedtaket.

IPLOS-registrering

Dette er eit nasjonal register med data som beskriv ressursar og behov for personar som søker eller mottok kommunale helse og sosiale tenester. IPLOS vart obligatorisk i alle kommunar frå 2006. Det kjem fram av IPLOS-veileiar for personell i kommunal helse og sosialtenester utarbeidd av Helsedirektoratet at *«oppdatert registrering skal foreligge ved nytt vedtak.»*

Sakshandsaming

God forvaltningsskikk krev at sakshandsaminga skal vere skrifteleg for å kunne dokumentere faktagrunnlaget i enkeltvedtaket slik at det er mogeleg å etterprøve at vurderingane i vedtaket ikkje er basert på utanforliggende omsyn, og manglande skriftelegheit i sakshandsaminga kan svekke tilliten til avgjerda i enkeltvedtaket.

6.2 Faktabeskriving

Omsorgsløn – omfang antal saker/vedtak

Revisjonen mottok oversikt over alle omsorgslønssaker for kontrollperioden, dette gjaldt i alt 10 saker.

Informasjon som ligg inne i sakshandsamingssystemet Gerica

Gerica er eit elektronisk pasientjournalssystem til bruk i kommunal helse- og omsorg. Ulstein starta å nytte systemet i samband med omsorgslønssaker i 2006. Kontrollen omhandla alle dei vedtak som kom fram av systemet og kva informasjon som var registrert.

All kartleggingsinformasjon som gjekk fram i Gerica gjekk også fram av dei skriftelege vedtaka. Det låg ikkje føre møtereferat frå kartleggingsbesøk/vurderingssamtalar osv i det elektroniske sakshandsamingssystemet. I eit par av sakene låg det føre eit par postjournalar knytt til tlf- samtale vedrørende omsorgsløn. I intervju med tilsette i omsorgsadministrasjonen i 2013 kom det fram at ein i 2012 hadde byrja og registrere tiltaksmøte, korrespondanse osv i sakshandsamingssystemet Gerica. Ein registrerte derimot ikkje slike registreringar under sakene ein no kontrollerte for 2013-2014.

Gjennomgang av klientmapper

Det er gått gjennom klientmappene i høve dei brukarar som har søkt omsorgsløn.

Klientmappene vert arkivert på sjukeheimen i Ulsteinvik. Ein undersøkte mappene for å få informasjon og dokumentasjon på om informasjonsgrunnlaget har vore tilstrekkeleg for å ha kunne gjort ei forsvarleg vurdering i omsorgslønssakene.

I dei fysiske klientmappene fann ein liten dokumentasjon knytt til kartleggingsarbeid. I dei fleste sakene låg det berre føre søknad og vedtak. Ein fann ikkje møtereferat og rapport frå heimebesøk/vurderingsbesøk i nokon av klientmappene.

Særleg tyngjande omsorgsarbeid:

Ein har vurdert om kriteria for særleg tyngjande omsorgsarbeid jfr. I- 42/98 har vore lagt vekt på ved tildeling av omsorgsløn. Det gjekk fram av kommunen sine egne prosedyre at *”Rettleiar for omsorgsløn Rundskriv I-42/98 skal nyttast og ein skal særleg gå inn på kapittel 3 som gjeld viktige moment som gjeld tildeling av omsorgsløn”*

Ein registrerte at i dei ”nye” sakene (ikkje revurdering) har kommunen i mykje større grad lagt vekt på kriteria for særleg tyngjande omsorgsarbeid jfr faktorar i veiledar.

I tillegg blei det i stor grad vurdert om omsorgsarbeidet gjaldt nødvendige omsorgsoppgåver.

I eit par av sakene hadde det i samband med utsending av midlertidig svar til søkjaren, blitt bedt om ei vurdering frå brukaren si side på om omsorgsarbeidet var særleg tyngjande.

IPLOS- registrering:

Det låg føre IPLOS- registrering på alle brukarane, men det var mangelfull oppdatering på dei fleste i samband me nye vedtak.

6.3 Vurdering/ konklusjon

Revisjonen har vurdert om kommunen har system som sikra at utgreiingane ” er så godt opplyst som mulig” før ein fatta vedtak om omsorgsløn, jfr forvaltningslova § 17. Vidare er spørsmålet om det vert gjennomført ” ei brei skjønsmessig heilskapsvurdering”, samt at brukarane vert høyrte.

Revisjonen sin gjennomgang av klientmapper og sakshandsamingssystemet Geric, viser at det i liten grad låg føre dokumentasjon som underbyggjer at det ar vore gjennomført ei grundig kartlegging (møtereferat, kartleggingsskjema, osv). I fleire av sakene fekk ein inntrykk av at kartleggingsarbeidet i stor grad var basert på søknaden og brukarane si framstilling av om omsorgsarbeidet var særleg tyngjande. Dette gjer det vanskeleg å vurdere om bakgrunnsinformasjonen administrasjonen sit med er god nok til å fatte vedtak i omsorgslønssakene. Administrasjonen gav tilbakemelding i samband med forrige forvaltningsprosjekt at kommunen i 2012 hadde sett i verk tiltak som skulle betre denne dokumentasjonen. Ein kan ikkje sjå at dette har vore følgt opp.

Det låg føre IPLOS- registrering på alle brukarane, men ikkje alle har vore oppdaterte når det har vore nye vurderingar/vedtak. Ein kan heller ikkje sjå at disse har vore nytta i vurderinga i saksutgreiinga.

Særleg tyngjande omsorgsarbeid:

Revisjonen registrerer at kommunen har teke utgangspunkt i faktorane for om omsorgsarbeidet er særleg tyngjande (rundskriv I-42/98) i si vurdering og grunngjeving. Denne vurderinga går fram av vedtaka. Det kan nemnast at desse faktorane ikkje var nytta i samband med revurderingar av tidlegare saker. Kommunen bør vurdere om ei ny kartlegging bør gjennomførast i desse sakene.

7 Problemstilling 6: Blir det gitt tilfredstillande underretning til partane (omsorgsmottakar og omsorgsytar)?

7.1 Revisjonskriterium

I forvaltningslova § 27 første ledd heter det at partane skal "underrettast om vedtaket". Det heiter vidare at underretninga "i regelen" skal være "skrifteleg". I forvaltningslova § 27 andre ledd heiter det at grunngjevinga for vedtaket (enkeltvedtaket) bør kome fram i underretninga. Underretninga skal vidare gi opplysingar om partane sin klage tilgang, klagefrist, klageinstans og nærmare framgangsmåte ved klager, samt deira rett til innsyn i saka sine dokumenter (jf. § 27 andre ledd).

I forvaltningslova § 27 første ledd står det at partane skal underrettast om vedtaket "så raskt som mogeleg". Dette er ikkje meir spesifisert så kva som ligg i uttrykket "så raskt som mogeleg" blir ei skjønsmessig vurdering.

Hovudregelen er at det skal sendast skrifteleg underretning til alle "partane" i saka. Dette betyr at det i saker om omsorgslønn som eit minimum skal sendast underretning om vedtaket til både omsorgsyteren (mottakaren av omsorgsløn) og den som mottok omsorga (den pleietrengande). I enkelte tilfelle kan det være krav om at det sendast underretning til eventuelle verje eller hjelpeverje, jf. vergemålsloven § 38, § 39, §§ 90a til 90f

Ut i frå kommunen sine skriftelege prosedyre går det fram at: "vedtaket vert sendt ut til brukar som utløyser omsorgsløna og til den som skal ta i mot omsorgsløna.

7.2 Faktabeskriving

Helse og omsorgsetaten i kommunen har ein standard mal for underretning om vedtak (vedtaksbrev). Ein gjennomgang av underretningane viser at vedtaka er adressert til den det er søkt omsorgsløn for (omsorgsmottakar). Det ligg ikkje føre dokumentasjon som tilseier at det har vore sendt brev/vedtak/kopi av vedtak til omsorgsyteren, dette gjaldt også i dei sakene omsorgsmottakaren var over 18 år.

7.3 Vurdering/konklusjon

Ulstein sin praksis med å sende ut underretning til berre ein av partane er i strid med krava i forvaltningslova på dette området. Det at ein ikkje sender underretning til begge partane betyr at den eine parten vert fråteke sine forvaltningsrettslege partsrettar. Dette betyr i praksis at vedkomande ikkje på sjølvstendig grunnlag vert gitt direkte informasjon om vedtaket sitt innhald. Vedkomande kan risikere å ikkje få kontrollere vedtaket, og kan bli sett på sidelinja ved vurdering av om det skal klagast på vedtaket eller ikkje.

8 Anbefalingar

Det bør settast i verk rutinar i sakshandsaminga som sikrar:

- Dokumentasjon, i høve tiltaksmøte, heimebesøk, o.l jfr vedteken rutinebeskriving.
- At vedtaka inneheld konkret opplysningar om kven som er omsorgsytar, omsorgslønna sin størrelse (timeløn, eller månadsløn).
- At underretningar i klagesaker, der vedtaket er til ugunst for partane, inneheld opplysningar om rettar ved klage, moglegheita til å få tilkjent sakskostnadar og søkje fri rettshjelp.
- At det vert sendt underretning til begge partane.

9 Rådmannen si tilbakemelding

Dette blir ei kort tilbakemelding på rapporten slik den ligg føre.

Problem stilling 2:

Vi har som målsetting å sende ut førebelssvar så raskt som råd. Dersom ein ikkje greier å halde fristen, så har vi då ein dialog per telefon om dette. Det kan like gjerne vere at søkjar ikkje har tid til å halde møte eller ta imot heimebesøk av ulike årsaker.

Problemstilling 3:

Informasjon om omsorgsytar – dette kjem fram av søknaden og er i dei fleste høve innlysande. Ser at vi kan betre rutinar om lønssats og og lønsnivå.

Vedr klage så skal dette ligge i standardteksta i vedtaket. Det med moglegheita til å søke fri rettshjelp og få tilkjent sakskostnader må vi få inn i standardtekst. Dette må implementerast inn i Gericas sine malar (her har vi eit samarbeid med SSIKT om felles malar). Vi vil ta dette inn i prosedyrebeskrivinga for omsorgsløna som tilleggspunkt.

Problemstilling 4:

Ved rørande IPLOS registreringar så er dette ein del av rutinane i Gericas som ikkje har vore følgt opp godt nok. Vi har ikkje synt til IPLOS registreringar når vi vurderer søknaden, men funksjonsnivå vert sjølvstøtt alltid vurdert i slike saker.

Vi ser at du meiner at vi ikkje dokumenterer godt nok i høve til dei vedtaka vi gjer. Vi meiner at vi har betra rutinane våre på dette området. At det ikkje vert ført dobbelt opp med dokumentasjon kan vere, då vi oftast skriv saka like etter møte/ heimebesøk, og dermed tek vurderingar direkte i saksutgreiinga.

Problemstilling 5:

Vi har som praksis å sende til søkjaren eller den som utløyser omsorgsløna. Vi finn det ikkje alltid naturleg å sende vedtaket til t.d. mindreårige barn i tillegg til at den som skal ha omsorgsløna. Vi prøver å vere obs på dette.

I høve til å ta inn namnet til den som skal ha omsorgsløna i vedtaket, så er dette ein glipp, at det ikkje alltid har kome med på vedtaket– vi skal vere obs på dette.

Avslutning:

Vi ser at vi framleis kan betre rutinane våre, men meiner at vi verkeleg prøver å betre kvaliteten på sakshandsaminga. Vi skulle gjerne vist korleis vi ligg an i høve til dei andre kommunane vi blir samanlikna med– kanskje kan vi lære av kvarandre, og då særleg av dei som har funne gode rutinar i høve til omsorgsløn. Vi er opne for gode idear.

Venleg helsing

Heidi Strand Soneleiar
Omsorg

10 Revisjonen si vurdering kring rådmannen sin uttale

Vi har følgjande kommentarar til rådmannen si tilbakemelding i høve rapporten.

Problemstilling 2:

Ingen kommentar

Problemstilling 3:

Sjølv om informasjon om omsorgsytar går fram av søknaden, bør dette også gå klart fram av enkeltvedtaket som vert fatta. Omsorgsmottakar, uavhengig av kven som er søkjar, skal vere kjent med kven som skal yte tenesta. Det å nytte moglegheita til å klage vil være avhengig av at partane er opplyst og forstår vedtaket sitt innhald.

Problemstilling 4:

Vi registrerar at å skrive referat frå vurderingssamtale/heimebesøk samt kartlegging av forholda i høve søknad om omsorgsløn vert vurdert som dobbeltarbeid pga at vurderingane vert skrivne direkte i saksutgreiingane. Vurdering er ikkje kartleggingsarbeid. Kartleggingsarbeidet bør vere meir omfattande enn det som går fram av vurderingane, og bør dokumenterast. Jfr. Forvaltningens utredningsplikt, at vedtak skal bygge på korrekt faktum.

Problemstilling 5:

Ingen kommentar

Avslutning:

Viser til forvaltningsrevisjonsrapport 13.mars 2013 jfr. Delkonklusjon 4.3.4 og litteraturliste: «Håndbok for saksbehandling av omsorgslønn» utarbeida av 12 – kommunesamarbeidet i Vestfold (side 28-31).