



Rapport frå tilsyn med sakshandsaming innan pleie- og omsorgs- tenestene med vekt på personar med stort bistandsbe- hov/heildøgns omsorg i Vestre Slidre kommune

Adressa til verksemda: 2966 Slidre
Tidsrom for tilsynet: 5. mai 2011 - 19. august 2011
Kontaktperson i verksemda: Britt I Vårvik

Samandrag

Denne rapporten gjer greie for dei avvika og merknadene som blei påpeikte innanfor dei områda som blei reviderte. Systemrevisjonen gjaldt sakshandsaming innan pleie- og omsorg med vekt på personar med stort bistandsbehov/heildøgns omsorg

Det vart under tilsynet avdekka eit avvik:

Vestre Slidre Kommune sikrar ikkje at det finnes tilbod om naudsynte helsetenester til alle heimebuande pasientar som treng faste og langvarige oppdrag på natt (mellom kl 22.00 – 08.00).

Dato: 19. august 2011

Tony Heyerdahl
revisjonsleiar

Randi Marthe Graedler, Jens Fløtre
revisorar

Innhald

Samandrag	1
1. Innleiing.....	3
2. Omtale av verksemda - spesielle tilhøve.....	3
3. Gjennomføring.....	4
4. Kva tilsynet omfatta	5
5. Funn.....	5
6. Vurdering av styringssystemet i verksemda	6
7. Regelverk	7
8. Dokumentunderlag.....	7
9. Deltakarar ved tilsynet	8

1. Innleiing

Rapporten er utarbeidd etter systemrevisjon ved Vestre Slidre kommune i perioden 5. mai 2011 – 19. august 2011. Revisjonen går inn som ein del av den planlagde tilsynsverksemda hos Helsetilsynet i Oppland i dette året.

Helsetilsynet i fylket har fullmakt til å føre tilsyn med helsetenesta etter Lov om statleg tilsyn med helsetenesta § 2.

Formålet med systemrevisjonen er å vurdere om verksemda tek hand om ulike krav i lovgivinga gjennom internkontrollen sin. Revisjonen omfatta å undersøkje om:

- kva tiltak verksemda har for å avdekkje, rette opp og førebyggje brot på lovgivinga innanfor de tema tilsynet omfattar
- tiltaka blir følgde opp i praksis og om nødvendig korrigererte
- tiltaka er gode nok for å sikre at lovgivinga blir følgd

Ein systemrevisjon blir gjennomført ved å granske dokument, ved intervju og andre undersøkingar.

Rapporten handlar om eventuelle avvik og merknader som er avdekte under revisjonen og gir derfor inga fullstendig tilstandsvurdering av det arbeidet verksemda har gjort innanfor dei områda som tilsynet omfatta.

- **Avvik** dreier seg om at krav som er gitt i eller i tråd med lov eller forskrift, ikkje er oppfylte
- **Merknad** er forhold som ikkje er i strid med krav som er fastsette i eller i tråd med lov eller forskrift, men der tilsynsorganet finner grunn til å påpeke betringspotensial

Helsetilsynet i Oppland har eit eige opplegg for å følgje opp verksemdar der det er avdekkta avvik.

2. Omtale av verksemda - spesielle tilhøve

Vestre Slidre kommune har om lag 2217 innbyggjarar, og ligg i Valdres i Vest-Oppland.

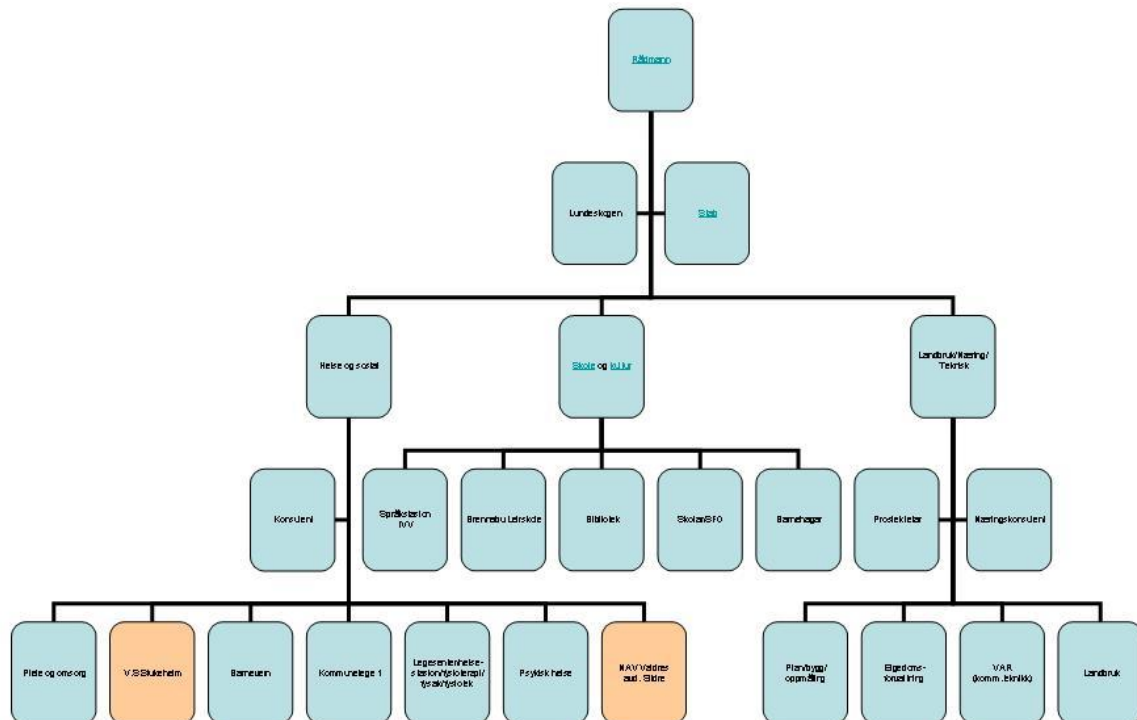
Kommunen er den einaste kommunen i fylket som ikkje har sjukeheim i kommunalt eige, men har ei driftsavtale med Vestre Slidre Sanitetsforening om drift av 28 sjukeheimplassar. Det blir opplyst at avtala er under reforhandling.

Sjukeheimen har eige styre med kommunal representasjon og ei detaljert og omfattande avtale mellom kommunen og eigaren. Pleie- og omsorgsavdelinga i kommunen er samlokalisert med sjukeheimen. På same tomteområdet er det og omsorgsbustadar og aktivitetssenter.

Den administrative organiseringa av kommunen er vist i organisasjonskart på neste side.

Organisasjonskart Vestre Slidre kommune

20.10.2009



3. Gjennomføring

Systemrevisjonen omfatta følgjande aktivitetar:

Revisjonsvarsel blei sendt ut 6. mai 2011 . Oversikt over dokument som verksemda har sendt over i samband med tilsynet, er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

Formøte blei halde over telefon med helse- og sosialsjef og pleie- og omsorgsleiar, der ein mellom anna sette opp programmet for tilsynet og avtale tilgang til journalar.

Opningsmøte blei halde 15. juni 2011.

Intervjuer

9 personar blei intervjuet.

Oversikt over dokumentasjon som blei gjennomgått under revisjonsbesøket, er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

Det blei gjennomført synfaring ved Vestre Slidre sjukeheim og omsorgsbustadar og andre tenestlige anlegg rundt sjukeheimen.

Sluttmøte blei halde 16. juni 2011.

4. Kva tilsynet omfatta

Tilsynet retta seg imot sakshandsaming av tenester til personar med store bistanndsbehov og som treng tenester i og utanfor institusjon døgnet rundt. Tema for tilsynet er om kommunen sikrar at søknadar om slike tenester blir handsama etter lovkrava, slik at det blir gitt tenester med rett omfang, på den staden personen ønskjer tenester og at tenestene blir gitt til rett tid.

Det materielle innhaldet i omgrepet heildøgns pleie- og omsorgstenester er ikkje klart definert juridisk. Lovverket er klart på at retten til tenester døgnet rundt gjeld i sjukeheim/boform for heildøgns pleie og omsorg og i aldersheim/bustad med heildøgns omsorgstenester. Retten til pleie- og omsorgstenester utafør institusjon er ikkje direkte beskrive i lova. I Innst. S. 294 (1996/97) blir dette diskutert, og det blir mellom anna lagt vekt på at det er ein føresetnad at det blir gitt tilbod om 24-timars omsorg i omsorgsbustad til dei som treng det. Det er difor rimeleg å tolke at Stortinget meiner at retten til heildøgns pleie- og omsorgstenester og gjeld utafør dei kommunale institusjonane, altså for dei som bur heime og mottek heimetenester. I Innst. S. nr 92 (2000/01) blir resonementet om temaet ført vidare, og sosialkomiteen slutta seg til Sosial- og helsedepartementets vurdering av at det ikkje er naudsynt med regelendring i dei rettskrav som allereie ligg føre.

Tilsynet har lagt denne tolkinga til grunn.

Vår tolking blir og støtta av rettane i *Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og dei grunnleggjande fridommar (EMK) artikkel 8, retten til respekt for privatliv og familieliv:*

“1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse”, samt første tilleggsprotokoll til konvensjonen art 2 om bevegelsesfrihet:

“1. Enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territorium og til fritt å velge sitt bosted”.¹

5. Funn

Avvik:

Vestre Slidre Kommune sikrar ikkje at det finnes tilbod om naudsynte helsetenester til alle heimebuande pasientar som treng faste og langvarige oppdrag på natt (mellom kl 22.00 – 08.00).

Avvik frå følgjande myndigheitskrav:

- Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 3
- Lov om helsetjenesten i kommunene § 1-3/1-3a/2-1
- Lov om pasientrettigheter § 2-1
- Lov om helsepersonell § 16/jf § 4
- Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten § 4
- Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene § 3
- Forskrift om verdig eldreomsorg § 3

Avviket byggjer på følgjande observasjonar:

- Det er ikkje fast ambulerande personell i heimesjukepleia som har heile kommunen som arbeidsstad i nemnde tidsrom året rundt. Det finnes difor inga kontinuerleg tenestetilbod utover ein ”bakvaktsbasert” organisering mellom kl. 22.00 og 08.00.

¹ Jf. Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 3.

- Denne er basert på ei ordning med ”bakvakter” som har kvilande vakt i eige heim og dermed variabel responstid.
- Det blir opplyst at kommunen ikkje vil kunne gje tilbod om kontinuerlege tenester i egen heim på natt, anna enn i terminalpleie.
- Tenesta er i tillegg delvis basert på tryggleiksalarmar med til dels uheimla vederlagsbetaling
- Tenesta er også delvis avgrensa til dei bustadar som går fram av tilleggsavtalen mellom Vestre Slidre Sanitetsforening og Vestre Slidre kommune av 2007
- Avtalen inneheld regler om nattenester som det i intervjuet går fram at ikkje gjeld (under avtalepkt. ”telefonhenvendelse frå lege og bakvakt når de trenger assistanse”)
- Det er ikkje eit avvikshåndteringssystem i heimesjukepleia som omfattar alle dei element det er knytt risiko til.

Kommentarar:

Praksisen i kommunen inneber ein avgrensing i retten til heildøgns pleie- og omsorgstenester til å gjelde kun terminale pasientar eller dei som bur i bustader omfatta av avtala kommunen har med Vestre Slidre Sanitetsforening. Ordninga undergrev delvis retten til å være med å bestemme sjølv og retten til å kunne velje bustad. Dette fordi personer som treng heildøgns tenester med uviss og opp til livslang livshorisont berre får dette i særlege tilfella, som er omtala over.

Tilsynet har merka seg at det dei ordningar som inneber at det i spesielle tilfeller er gode, men tidsavgrensa døgnbaserte tilbod. Dette gjeld til dømes til pasientar i terminalfasen, men hovudregelen er at avgrensingane i praksis utelukkar personar med til dømes kroniske lidningar frå å halde fram å bo i eige bustad kor som helst i kommunen dersom dei ynskjer dette.

6. Vurdering av styringssystemet i verksemda

I systemretta tilsyn har vi fokus på korleis verksemda er styrt og leia. Dette inneber:

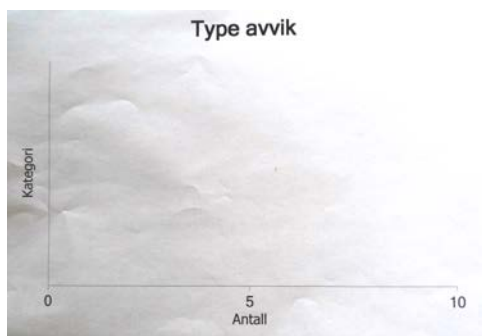
- Fokus på risiko for svikt og/eller at svikt har skjedd/skjer – er drifta da i samsvar til gjeldande lov-/forskriftskrav?
- At tilsynet skal vurdere om krava i lovgjevinga vert etterleva gjennom vurderingar av om det er styringsmessige grep, og ikkje tilfeldigheit eller individuelt fastsette standardar som sikrar tenesta.
- Er forventningar til styringssystema i kommunane etter dagens lovkrav innfridd?

Minimumskrava til styringssystem i pleie- og omsorgstenesta i kommune, er gjeve i Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetenesta. Denne har til dømes som utgangspunkt at ein må danna seg eit bilete av risikotilhøva i verksemda. Eit døme på dette er oppdragsauka i heimesjukepleia i Vestre Slidre som er formidabel (frå 1700 i 1975 til omlag 30000 no). Dette er i seg sjølve eit risikomoment kommunen må ta omsyn til når verksemda skal planlegge drifta. Mellom anna tyder dette på at dei som mottek tenester no og vil gjere det i framtida, vil være ei mykje meir heterogen gruppe i alder og diagnose enn tidligare.

Tilgang til oppdatert relevant lovverk er ein anna sentral del av internkontrollen. Tilsynet viste ein god kunnskap om regelverk, men med visse kunnskapshol. Til dømes gjeld dette korleis vederlag for tryggleiksalarm vert praktisert.²

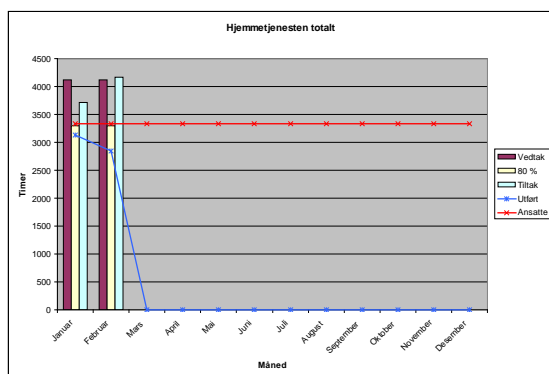
²Sjå http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hod/rus/2006/0006/ddd/pdfv/301650-rundskriv_i-6_2006.pdf samt <http://fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=5392&amid=3476213> for vegledning om vederlag og tryggleiksalarmar.

Ikkje uventa finns eit kjend og brukt avvikssystem både i sjukeheimen og heimesjukepleie når det gjeld medikamenthandtering. Utover dette var det mangelfullt omfang av avvikssystem for å korrigere fleire av dei risikomomenta som kom fram.



Døme på modul i dokumentasjonssystemet som ikkje var teke i bruk, men som i bruk kan gje leiinga nyttig risikoinformasjon.

Det er likevel forståing i leiinga for det potensial for rapportering og analysar som finnes alle-reie i det dokumentasjonsprogram dei har i bruk og som kan gje styringsinformasjon til leiinga til bruk i planlegging og rapportering, mellom anna til KOSTRA.



Eit anna døme på ein av dei mange analysereiskapane som finns tilgjengeleg i deira dokumentasjonssystemet og som kan gje nyttig styringsinformasjon til leiinga

7. Regelverk

- LOV 1982-11-19 nr 66: Lov om helsetjenesten i kommunane
- LOV 1984-03-30 nr 15: Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten
- LOV-1991-12-13-81: Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven).
- LOV-1967-02-10: Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- LOV 1999-07-02 nr 64: Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)
- LOV 1999-07-02 nr 63: Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven)
- FOR 2002-12-20 nr 1731: Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten. (internkontrollforskriften)
- FOR-2003-06-27-792: Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene
- FOR-2010-11-12-1426: Forskrift om en verdig eldreomsorg (verdighetsgarantien)
- FOR 2000-12-21 nr 1385: Forskrift om pasientjournal (journalforskriften)

8. Dokumentunderlag

Dokumentasjon frå verksemda knytt til den daglege drifta og andre viktige forhold som blei send over da revisjonen blei førebudd:

- Varsel om tilsyn dagsett 6. mai 2011

Dokumentasjon som blei gjennomgått under revisjonsbesøket (mellom anna):

- Avtale om drift av Vestre Slidre sjukeheim mellom Vestre Slidre Sanitetsforeing og Vestre Slidre kommune av 2007
- Systemkarakteristikk v/pleie- og omsorgsleiar, utarbeidd til tilsynet
- Organisasjonskart
- Omtale av omsorgsbustadane, nattevakttenesta alarmer og beredskap og samspel mellom sjukeheim og open omsorg
- Omtale av Vestre Slidre sjukeheim
- Heftet Utfordringar i pleie- og omsorg i Vestre Slidre 2008-2015
- Vestre Slidre kommunes handlingsplan 2011-2014
- Særutskrift frå kommunestyresak om kompetanseplan 2007-2011
- Orientering til dei som søker opphald i Halvorsbøle
- Nyheit om etablering av arena for systematisk fagutvikling for helsetjenesten i Vestre Slidre kommune
- Kompetanseplan for Valdreskommunane 2009-2013
- Journalar og pasientretta dokumentasjon frå eit utval pasientar

9. Deltakarar ved tilsynet

Tabellen under gir ei oversikt over deltakarane på opningsmøte og sluttmøte, og over kva personar som blei intervjuet.

Namn	Funksjon / stilling	Opningsmøte	Intervju	Slutmøte
Hanne Kårstad	Avd.sjukepleiar	X	X	
Marit Høyeme Tørstad	Heimehjelp	X	X	X
Ingrid Marie Hjelle	Avd.sjukepleiar sjukeheim	X	X	
Ida Kirkeengen	Sjukepleiar	X	X	X
Marion T. Sagård	Sjukepleiar	X	X	X
Anne Lise Hamre Husby	Sekretær	X		X
Anne S. Gydeland	Sjukepleiar	X		
Svenn-Åge Sund	Pleie- og omsorgsleiar	X	X	X
Bjørn Magne Berge	Leiar sjukeheimen	X		X
Eldbjørg Lie Bergheim	Tilsynslege		X	
Britt I Vårvik	Helse- og sosialsjef		X	X
Turi Tvenge				X
Inger Lise Aa Kjøs				X
Oddrun Kverneggen	Sjukepleiar			X
Gunnar Kverneggen	Rådmann			x

Frå tilsynsorganet deltok:

Seniorrådgjevar Tony Heyerdahl

Rådgjevar Rande Marthe Graedler

Rådgjevar Jens Fløtre