



Statens Helsetilsyn
Postboks 231 Skøyen
0213 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ellen Aarre, 51568746

Rapportering Involveringsprosjektet

Bakgrunn for prosjektet

Fylkesmannen i Rogaland søkte i 2015 midler til prosjektet «Styrket involvering av pasienter, brukere og pårørende i tilsyn». Bakgrunnen for søknaden var at avdelingen over tid hadde gjort flere erfaringer med å involvere pasienter, pårørende og brukere i planlagt og hendelsesbasert tilsyn. Helse, Sosial og barnevernsavdelingen ønsket å bruke muligheten til å videreutvikle arbeidsmetodene vi hadde prøvd ut i flere tilsynsaktiviteter. Prosjektsøknaden ble delvis innvilget. Prosjektet ble derfor avgrenset til å prøve ut intervju med brukere i planlagt tilsyn, samt såkalte dialogmøter i hendelsesbasert tilsyn.

Prosjektorganisering

Prosjektet er organisert ved at to medarbeidere har hatt et spesielt ansvar for prosjektet. Fem ulike revisjonslag og fire saksbehandlere har deltatt i tilsyn der brukere og pårørende har vært involvert. Videre har prosjektet støttet seg på en intern arbeidsgruppe bestående av ledelse og representanter fra alle avdelingens fagteam. Prosjektet har i tillegg hatt en ekstern referansegruppe bestående av brukerrepresentanter, pasientombud, fastlegene og representanter fra ulike kommuner.

Brukerinvolvering i hendelsesbasert tilsyn

Ved prosjektstart erfarte Fylkesmannen at det rundt hendelser den enkelte klager på, ofte avdekkes generelle trekk som handler om hvordan pasienter, brukere og pårørende generelt blir møtt. Sakene utfordret oss på tilnærming og metodikk fordi de inneholdt elementer av vansker i dialog mellom tjeneste og bruker samt også om holdninger og kompetanse i tjenesten. Vi ønsket derfor i større grad å prøve ut samtaler med bruker og tjenesten eller såkalt «dialogbasert tilsyn».

Vi har i løpet av prosjektperioden laget og prøvd ut en prosedyre for det vi har kalt dialogmøter. Se vedlegg for mer informasjon om innholdet i prosedyren.



Saker der dialogmøter har vært et alternativ

Totalt har vi vurdert elleve saker som potensielle for dialogmøter. I noen av disse sakene fikk vi ikke av ulike årsaker ikke til dialogmøte.

Vi har i løpet av prosjektperioden invitert klager og påklaget til dialogmøter i seks ulike saker. Sakene er stort sett knyttet til klage på helse og omsorgstjenester som blir gitt til enkeltpersoner. Det er som oftest nærmeste pårørende som klager på både innhold og kvalitet på tjenestene som blir gitt. I tillegg er det ofte slik at kommunikasjonen mellom klager og representanter fra påklaget enhet har låst seg.

To av sakene er knyttet til pårørendes opplevelse av forhold ved sykehjem. Dette omhandler måten ledelse og personalet ved institusjonen møter pårørende på, og oppfølgingen av pårørende etter for eksempel dødsfall. I de øvrige sakene er pårørende kritisk til innholdet i, og utføringen av, helse og omsorgstjenester rettet mot barn og unge voksne med utviklingsforstyrrelser eller psykiatriske lidelser.

Felles for sakene som har ført til dialogmøte har vært at kommunikasjonen mellom feks pårørende og kommune har vært utfordrende. I halvparten av sakene har klager og påklaget gjort flere forsøk på å løse utfordringene på egen hånd, uten at man har kommet til et tilfredsstillende resultat for begge parter.

Gjennomføring av dialogmøter

Vi har ved gjennomføringen av møtene benyttet oss av en prosedyre som beskriver fremgangsmåte i møtet.

Prosedyren beskriver i detalj hvordan saksbehandler skal orientere partene på telefon før møte, og også hva som forventes av partene i selve møte. Forventningsavklaringen er svært avgjørende for å forklare partene målsetningen med møte, og oppfordre partene til å forberede seg til å si noe om hva som er viktig for hver enkelt deltaker frem i tid.

Selve gjennomføringen av dialogmøtene har fungert godt, særlig med tanke på at det i noen tilfeller var høy grad av uenighet mellom partene. Strukturen i møte samt at møte avholdes med en nøytral tredjepart, virker dempende på en eventuell uenighet. Vårt mål er å sikre at begge parter får mulighet til å uttale seg, og at fokuset er å komme til en løsning i saken. Vi mener dette vil tydeliggjøre våre premisser for å avholde et slikt møte, og dette vi føre til et konstruktivt og løsningsorientert dialogmøte.

Oppfølging etter dialogmøter

Tilbakemeldingen etter gjennomførte dialogmøter har vært å sende et referat som er skrevet av rådgiverne hos Fylkesmannen i Rogaland. I tillegg sendes det et oversendelsesbrev med oppfølgingspunkter som partene ble enige om i dialogmøte. Dette for å sikre at begge parter har noen fokusområder som det skal arbeides videre med.

Den skriftlige tilbakemeldingen blir noe ulik avhengig av type sak, problemstillinger som blir berørt og ikke minst hvordan selve møte forløper seg.



Fire av seks saker ble avsluttet etter avholdt dialogmøte, mens i to saker ble det opprettet ordinær tilsynssak fordi pårørende ikke var tilfreds med resultatet. Noen av årsakene til dette var at klager ikke opplevde en ønsket endring i praksis i tjenesten i påklaget enhet, og at en klager hadde en forventning om at påklaget enhet skulle få et alvorlig pliktbrudd. Vurdert i ettertid, er det mulig at vår forventningsavklaring i forkant av dialogmøtet dette gjelder, ikke var tilstrekkelig.

Flere av klagerne vi har vært i kontakt med i løpet av prosjektperioden har kommentert at de ønsker å delta i et slikt møte for at ikke andre pasienter/pårørende skal oppleve det samme som dem. Noen av klagerne har uttrykt at det oppleves godt å bli lyttet til, og tatt på alvor, og at det er viktig at en annen part kunne se på, og vurdere klagen. Representanter for de påklagede melder tilbake at denne måten å gjennomføre en tilsynssak på er effektiv. Noen ønsker at Fylkesmannen i Rogaland kunne behandle flere hendelsesbaserte tilsynssaker gjennom dialogmøter.

Brukerinvolvering i planlagt tilsyn

Gjennom prosjektet ønsket fylkesmannen å prøve ut hvorvidt brukerinvolvering vil gi planlagt tilsyn merverdi. Vi ønsket videre å prøve ut måter å gjennomføre intervju med brukere.

Fylkesmannen i Rogaland har i løpet av prosjektperioden involvert innsatte i fengsel, ungdom og innvandrere som mottar tjenester i NAV, samt ungdom og foreldre som er i kontakt med barnevernstjenesten. Vi har til sammen intervjuet brukere og pårørende i syv egen initierte tilsyn på helse, sosial og barnevernsområdet. Erfaringene har variert noe ut fra når i prosjektperioden tilsynet har vært, men også på bakgrunn av hvilken tjeneste man har ført tilsyn med. I denne rapporten redegjøres det ikke for hvert enkelt tilsyn, men for prosessen og refleksjonene avdelingen har gjort underveis.

Tidspunkt for brukerinvolvering

Brukerorganisasjoner på rus og psykisk helsefeltet har ovenfor Fylkesmannen problematisert at tjenestene først inviterer til brukermedvirkning etter at viktige premisser er lagt. De mener potensialet for brukermedvirkning dermed ikke blir fullt utnyttet. I prosjektet har brukerne hovedsakelig ikke vært involvert i risikovurderingen i forkant av tilsyn, men de har både vært informanter underveis og deltatt i utarbeiding spørsmål til intervjuguide. Det har vært viktig for tilsynslaget å få snakket med brukerne før mappe/ journalgjennomgang, samtaler med ansatte og ledelse i tjenestene. Informasjonen fra brukerne kunne på den måten brukes som bakgrunnsstoff for de øvrige intervjuene.

Ved en anledning deltok representant fra kommunens brukerutvalg på åpningsmøte, noe som ga grunnlag for at hun kunne gi Fylkesmannen råd om utforming av spørsmål til brukerne. I tilsyn på barnevernsområdet fikk Fylkesmannen i forkant av tilsynet råd fra Forandringsfabrikken om utforming av spørsmål og hvordan vi best mulig kunne komme i kontakt med ungdommer som kunne intervjues i forbindelse med tilsynet. Det opplevdes som nyttig at brukerne gav råd på et tidlig tidspunkt.

Utvelgelse av brukere



I de første systemrevisjonene, ble tjenesten bedt om å velge ut hvem tilsynslagene skulle snakke med. Tanken var at tjenestene kjente brukerne, visste hvem som hadde noe å bidra med, og på en bedre måte kunne motivere brukeren til å snakke med tilsynslaget.

Prosjektet ble underveis utfordret på måten å velge ut informanter på. Den eksterne referansegruppen stilte spørsmål ved at kommunene valgte ut hvilke brukere Fylkesmannen skulle snakke med. De mente sannsynligheten var stor for at kommunen da valgte ut brukere de har god kontakt med. Referansegruppen og Forandringsfabrikken rådet oss til å velge ut og kontakte brukerne selv. På siste systemrevisjon var tjenesten ikke involvert i noe ledd av utvelgelsen. Fylkesmannen valgte tilfeldig ut brukere. Vi erfarte at brukertilbakemeldingene i dette tilsynet ble mer varierte og hadde større nyanser.

Det kan også nevnes at vi i alle tilsynene har valgt å bruke muntlig kommunikasjon i prosessen med å invitere brukerne til samtale. Vi har ment at slik kommunikasjon er både tidsbesparende og tillitsskapende.

Intervjuguide

I alle tilsynene ble det utarbeidet egne intervjuguider for samtaler med brukerne. Vi har i de fleste tilsynene erfart at intervjuguidene har fungert etter hensikten. Det har likevel ikke vært uproblematisk å intervju brukere. Vi kan som eksempel nevne at vi i tilsyn med tjenesten Kvalifiseringsprogrammet i NAV intervjuet flere fremmedspråklige. Representanter fra Fylkesmannen var i løpet av intervjuene usikker på om personene forsto hvorfor vi snakket med dem, samt innholdet i spørsmålene som ble stilt. Dette kan skyldes flere faktorer som kan handle både om kultur og språkforståelse, og kanskje ville spørsmålene vært mer treffsikre om en person som kjente språket og kulturen hadde bistått Fylkesmannen i forberedelsene til intervjuet.

Gjennomføring av intervju

Statens helsetilsyns gir i «Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon» gode anbefalinger for intervju med ansatte i tjenestene, og ble derfor utgangspunkt for samtalene med brukerne. Vi brukte ekstra tid på å forklare hvorfor Fylkesmannen ønsket å involvere brukere i tilsynsarbeidet, tema for tilsynet og hvordan informasjonen ville bli brukt. Intervjuene ble forsøkt gjennomført som korte intervjuer, og var spisset i forhold til tema for tilsynet. Et intervju tok ca. 20 - 30 minutt å gjennomføre.

Vi intervjuet som regel en person om gangen, men fikk også erfaring med å intervju for eksempel et søskenpar samtidig utfra deres eget ønske. Enkelte brukere hadde også ønske om å ha med seg en trygghetsperson i forbindelse med gjennomføring av intervjuet. Noen intervjuer ble foretatt av medarbeiderne i Involveringsprosjektet, mens i andre intervjuer deltok rådgivere i revisjonsteamet i tillegg til medarbeider i Involveringsprosjektet.

Ansatte hos Fylkesmannen har ved noen anledninger vært usikre på om brukerne forsto spørsmålene vi stilte. Vi har i noen tilfeller opplevd det som vanskelig både å kommunisere med brukerne og å holde samtalen innenfor tema for tilsynet. Det skal likevel sies at kommunikasjonen har vært god i de aller fleste møtene mellom bruker og Fylkesmann.



Bruk av informasjonen

Informasjonen fra intervjuene ble ikke brukt som revisjonsbevis, men ble bygget inn i det øvrige tilsynsarbeidet. Det brukere og pårørende formidlet i intervjuer kunne i enkelte tilsyn bekrefte informasjon fra andre kilder. Andre ganger kunne informasjonen fra brukere bidra til at vi fikk en annen forståelse for hvordan tjenestene ble oppfattet, og hvordan dette påvirket den enkelte. Ved bruk av intervjuer kunne vi stille ytterligere spørsmål dersom det var opplysninger vi ønsket å etterspørre nærmere.

Informasjonen med utgangspunkt i temaet for tilsynet, fungerte som en sikkerhetsventil for oss i forhold til hvordan tjenestene som blir tilbudt brukeren faktisk fungerer for hver enkelt. Dette var med på å etablere et noe større observasjonsgrunnlag inn i det påfølgende tilsynet med tjenesten. En kan likevel ikke si at informasjon fra brukerne har vært avgjørende for tilsynets konklusjon.

Måten Fylkesmannen brukte informasjonen fra brukere i tilbakemeldinger til kommunen varierte også. Enkelte tilsynslag gav i sluttmøtet tilbakemelding om brukernes meninger, andre tok informasjonen med i sluttrapporten. Det ble i alle tilsynene lagt stor vekt på at tilbakemeldingene ikke skulle kunne spores tilbake til enkeltindivid.

Tilbakemelding/ informasjon om funn i tilsyn til informanten

I de første tilsynene fikk brukerne vi snakket med ingen informasjon om funn i tilsynet, noe som ble problematisert i prosjektet. Vi gav derfor etter hvert brukerne informasjon om hvordan de på egenhånd kunne finne tilsynsrapporten. Vi planla i tilsynet med Kvalifiseringsprogrammet i NAV å sende brukerne tilsynsrapporten, samt tilby dem en telefonsamtale for å forklare funnene i tilsynet. Dette viste seg vanskelig å gjennomføre å grunn av språk og usikkerhet på om vi klarte å gjøre oss forstått.

Underveis har det også vært drøftet hvorvidt brukerne burde inviteres til å delta på sluttmøter. Ekstern referansegruppe mente dette burde være fullt mulig, og så ingen grunn til at ikke brukerne kunne inviteres inn i alle deler av tilsynet. To av kommunene i prosjektgruppen har hatt tilsyn der fylkesmannen involverte brukere av tjenesten det ble ført tilsyn med. Disse kommunerepresentantene mente fylkesmannens måte og presentere funn i tilsynet på var godt egnet for at brukere kunne delta i sluttmøter. De så også en mulighet for at brukerne kunne gi innspill til kommunen i forbindelse med lukking av avvik.

Oppsummering og videre arbeid

Fylkesmannen i Rogalands prosjekt har som nevnt innledningsvis vært todelt. Delen som omhandler brukerinvolvering i hendelsesbasert tilsyn har vakt størst interesse og engasjement både internt og eksternt. Samtidig har denne delen utfordret oss mest. Vi har involvert brukere og pårørende i elleve saker, og har gjennom erfaringene fått ny kunnskap om brukerinvolvering i hendelsesbasert tilsyn. Vi ser potensiale i prosedyren vi har utviklet, og ønsker å videreutvikle metoden. Vi ønsker da å ha et mer tiltaksorientert og løsningsfokusert innhold i dialogmøtene slik at man i større grad setter fokus på fremtiden og en positiv endring av praksis.



Videre har vi gjennom prosjektet fått økt kunnskap om brukerinvolvering i planlagt tilsyn. Avdelingen har i prosjektperioden involvert brukere i alle egeninitierte tilsyn. Vi ser at brukerinvolvering er nyttig, men samtidig tidkrevende. Vi har i løpet av prosjektperioden funnet frem til en form som fungerer, men som selvfølgelig må videreutvikles for at tidsbruk skal stå i forhold til gevinst. Prosjektet har vist at brukerinvolvering i planlagt tilsyn kan ha mange varianter og nyanser. Avdelingen vil derfor arbeide videre med å vurdere behov og form på brukerinvolvering i hvert enkelt tilsyn. Helst på så tidlig tidspunkt som mulig.

En rekke ansatte i Helse, sosial og barnevernsavdelingen har gjennom Involveringsprosjektet fått anledning til å møte brukere i sitt daglige tilsynsarbeid. Erfaringene har vist oss at brukerinvolvering gir tilsynet legitimitet. Det har også hatt en positiv effekt å få vite noe om hvordan brukerne opplever tjenestene vi fører tilsyn med. Vi mener det er viktig å fortsette arbeidet med å få frem brukernes og pårørendes stemmer.

Med hilsen

Rigmor Kvia de Waard
ass.direktør

Ellen Aarre
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent