

## **Veileder for landsomfattende tilsyn 2007**

# **Veileder landsomfattende tilsyn med avlastnings- og støttekontakt- tjenester etter sosialtjenesteloven 2007**

**Godkjent av Lars E. Hanssen 8. januar 2007 (rettet versjon, jf brev 5.2.07)**

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>4</b>
1.1. Nærmere om avlastning .....	4
1.2. Nærmere om støttekontakt .....	5
1.3 Nærmere om opplæring og kompetanse.....	6
1.4 Erfaringer og utfordringer .....	7
1.5 Vurderinger av risiko og sårbarhet og tilsynserfaringer.....	8
<b>2. Målsetting og avgrensning av tilsynet</b> .....	<b>10</b>
2.1 Målsetting .....	10
2.2 Avgrensning .....	10
<b>3. Generelt om regelverket og sentrale rettsregler med relevans for tilsynet</b> .....	<b>11</b>
3.1 Generelt om myndighetskravene.....	11
3.2 Den rettslige reguleringen av avlastningstjenester .....	12
3.3 Den rettslige reguleringen av støttekontaktjenester .....	13
3.4 Om brukermedvirkningen i forhold til de valgte tilsynsområdene .....	13
3.5 Om lovgivningens krav til forsvarlighet i sosialtjenestens virksomhet .....	14
<b>4. Nærmere om informasjonsinnhenting, avvik og merknader</b> .....	<b>15</b>
4.1 Generelt om informasjonsinnhenting .....	15
4.2 Generelt om avvik og merknader .....	16
<b>5. Nærmere om tilsynsområdene</b> .....	<b>17</b>
5.1 Område 1: Forsvarlig tildeling av avlastningstjenester.....	17
5.1.1 Om kommunen sikrer at aktuelle søkere får relevant informasjon i forkant av søknaden.....	18
5.1.2 Om kommunen sikrer at avlastningstjenestene tildeles uavhengig av diagnose og alder.....	19
5.1.3 Om kommunen sikrer at det skjer en relevant utredning av alle søkere .....	20
5.1.4 Om kommunen sikrer at alle søkere vurderes individuelt.....	21
5.1.5 Om kommunen sikrer at det ikke kreves vederlag for avlastning.....	22
5.1.6 Om kommunene sikrer at vedtak iverksettes snarest mulig og utføres i samsvar med vedtaket .....	23
5.1.7 Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak vurderes der vedtaket ikke kan oppfylles og at alternative tiltak alltid iverksettes ved akutte behov .....	24
5.2 Område 2: Forsvarlig tildeling av støttekontaktjenester .....	26
5.2.1 Om kommunen sikrer at aktuelle søkere får relevant informasjon i forkant av søknad.....	26
5.2.2 Om kommunen sikrer at støttekontakttjenesten tildeles uavhengig av diagnose og alder .....	27
5.2.3 Om kommunen sikrer at det skjer en relevant utredning av alle søkere .....	28
5.2.4 Om kommunen sikrer at alle søkere vurderes individuelt.....	29

---

5.2.5 Om kommunene sikrer at vedtak iverksettes snarest mulig og utføres i samsvar med vedtaket .....	30
5.2.6 Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak vurderes der vedtaket ikke kan oppfylles .....	32
5.3 Område 3: Sikring av at avlastere og støttekontakter har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter innenfor det aktuelle området. ....	32
5.3.1 Om kommunen sikrer at det skjer en <i>vurdering</i> av krav til avlasteres og støttekontacters kunnskaper og ferdigheter <i>før</i> oppdrag tildeles .....	33
5.3.2 Om kommunen sikrer at avlastere og støttekontakter gis nødvendig <i>opplæring</i> om brukers spesielle behov <i>før</i> de settes inn i arbeidet .....	35
5.3.3 Om kommunen sikrer at det skjer en jevnlig evaluering av tjenestetilbudet der de som mottar tjenesten og de som yter tjenesten er involvert .....	36
5.3.4 Om kommunen sikrer at det skjer en jevnlig oppfølging under utførelsen av oppdraget, samt at det settes inn opplæring/veiledning der det er behov .....	37
<b>6. Planlegging av tilsynet .....</b>	<b>38</b>
6.1 Krav til revisjonslaget .....	38
6.2 Tidfesting og omfang av revisjonene .....	39
6.3 Kriterier for utvelgelse av kommuner/bydeler .....	39
6.4 Kommunen som pliktsubjekt .....	39
6.5 Innhenting av kunnskap .....	39
<b>7. Gjennomføring av tilsynet.....</b>	<b>40</b>
7.1 Dokumentinnhenting/- gjennomgang.....	40
7.2 Nærmere om informasjonskilder.....	41
<b>8. Rapport.....</b>	<b>41</b>
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>42</b>
Aktuelle lover og forskrifter.....	43

## FORORD

Fylkesmennene skal i 2007 gjennomføre landsomfattende tilsyn med kommuners etterlevelse av myndighetskrav i sosialtjenestelovens § 4-2, b og c, avlastnings- og støttekontakttjenester. *Landsomfattende* tilsyn skal blant annet bidra til kontinuerlig forbedring og harmonisering av tilsyn med helse- og sosialtjenester. Tilsynet skal kontrollere at de deler av virksomheten som det føres tilsyn med er i tråd med krav myndighetene stiller. Landsomfattende tilsyn skal bidra til at myndighetskravene tolkes likt i hele landet. I landsomfattende tilsyn undersøkes blant annet om de utvalgte virksomheter gjennom systematiske tiltak (internkontroll) sikrer at aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med myndighetskrav. Erfaringer fra landsomfattende tilsyn skal bidra til arbeidet Statens helsetilsyn gjør med metode- og regelverksutvikling.

Arbeidsgruppen som har forberedt og utarbeidet veilederen for dette tilsynet har vært ledet av Britt Møll Abrahamsen, Fylkesmannen i Vest Agder. Gruppen har ellers bestått av Randi Graedler, Fylkesmannen i Oppland, Liv-Tove Elvenes, Fylkesmannen i Finnmark, samt Elizabeth Loe Tollefsen, Lars Ivar Widerøe og Anine Terland fra Statens helsetilsyn.

I mandatet som arbeidsgruppen har hatt, heter det blant annet:

*”Arbeidsgruppen skal gjøre nødvendige forberedelser og utarbeide veileder for tilsynet.*

*Arbeidsgruppen skal avgrense tema for tilsynet og klargjøre hvilke rettsregler/ myndighetskrav det skal revideres mot. Tilsynet skal avgrenses med bakgrunn i vurderinger av risiko og sårbarhet, og skal særlig rette oppmerksomhet mot områder hvor fare for og konsekvenser av svikt er særlig stor.*

*I prosessen med å avklare tema for tilsynet skal arbeidsgruppen konsultere eksterne fagpersoner/-miljøer og aktuelle brukerorganisasjoner/-representanter tidlig i prosessen. Arbeidsgruppen bes også vurdere om forhold som tjenestemottakernes/personellets kjønn, etnisitet eller andre forhold har/kan ha betydning for valg av tilnærming i tilsynet.”*

Arbeidsgruppen har avholdt møter med brukerorganisasjoner, fagmiljøer og sosial- og helsedirektoratet. Innspill fra representanter for bruker- og fagmiljøene er, sammen med annen kunnskap og tilsynserfaringer, vektlagt ved utformingen av denne veilederen når det gjelder valg av områder for tilsyn.

## 1. Innledning

Sosialtjenesteloven § 4-3 skal sikre at personer som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, får nødvendige tjenester etter bestemmelsene i § 4-2, a-d. Tjenester hjemlet i kapittel 4 er omfattende og angår mange mennesker med ulike og ofte sammensatte hjelpebehov, blant annet eldre, funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, rusmiddelmisbrukere og deres familier, mennesker med psykiske lidelser, familier med funksjonshemmede barn osv. De som mottar tjenester hjemlet i kapittel 4 er ofte i en livssituasjon hvor de trenger omfattende hjelp over mange år. Tjenestene stiller krav til at fagprofesjoner og enheter er i stand til å samarbeide med sikte på å gi tjenestemottakerne et helhetlig hjelpetilbud. Tjenestene stiller kommunene overfor utfordringer ved at en i mange saker beveger seg mellom privat omsorg og det offentliges ansvar. Dette kan føre til særlige utfordringer for kommunene når det gjelder å sikre kvalitet i tjenestene og tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter hos ansatte som skal gi tjenestene.

Tall fra statistisk sentralbyrå viser at det i 2005 var 8926 mottakere av avlastning. Mottakerne er antall omsorgstrengende som hadde tilbud fordi deres omsorgspersoner fikk avlastning. Drøyt 70 % av disse var i alderen 0-17 år og ca 20 % i alderen 18-49 år og 4 % over 80 år. Samme år hadde 23 446 personer støttekontakt, og tall for ulike aldersgrupper viser noe mer jevn fordeling av alder på personer med støttekontakt under 67 år. Den største gruppen er mellom 18-49 år, ca. 40 %, mens 5 % er over 80 år. Den største tjenestemottakergruppen er utviklingshemmede som utgjør over 50 %, fulgt av personer med psykiske lidelser og fysisk funksjonshemming (Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Antall personer som har tjenester som avlastning og støttekontakt har vært jevnt stigende. Antall timer støttekontakt som innvilges varierer mellom kommunene. 16-25 timer pr. måned er det vanligste, mens nesten like mange får 9-15 timer pr. måned (Bliksvær 1997). En økende andel mennesker med psykiske lidelser har de senere årene fått støttekontakt (Soldal, 2004). En kartlegging foretatt av Statens helsetilsyn i 2003 i kommunale pleie- og omsorgstjenester viste at 40 % av tjenestemottakerne fikk et tilstrekkelig tilbud om sosial kontakt og aktivitet.

### 1.1. Nærmere om avlastning

Avlastning var før sosialtjenesteloven trådte i kraft, regulert i kommunehelsetjenesteloven. I sosialtjenesteloven er personkretsen som kan få avlastning utvidet fra ”pårørende med særlig tyngende omsorgsarbeid for pleietrengende familiemedlemmer” til alle som har særlig tyngende omsorgsarbeid, for eksempel også samboere. Bestemmelsen omfatter både frivillige omsorgsytere og foreldre med omsorgsplikt for mindreårige barn. Tjenesten gis til dem som yter omsorgsarbeid, ikke til den som er omsorgstrengende. Men retten til å få avlastning er knyttet til at den omsorgstrengende fyller vilkår i sosialtjenesteloven § 4-3, dvs. ”ikke kan dra

omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål". Avlastning kan, med utgangspunkt i den omsorgstrengende, gis til omsorgspersoner i alle faser av livet. For nærmere beskrivelse se kapittel 3.2.

Avlastning skal gjøre det mulig å opprettholde gode familierelasjoner og hindre utmatting hos omsorgsgiveren. Hensikten er å gi omsorgsgiveren regelmessig fritid og ferie, mulighet for å ta del i samfunnsaktiviteter og føre en tilnærmet normal tilværelse. Den erstatter ikke andre sosiale tjenester, men ytes i tillegg til tjenester til den omsorgstrengende. Behovene vil være ulike både når det gjelder omfang, innhold og utforming av tjenestetilbudet hos eksempelvis familier med funksjonshemmede barn, voksne med ulike funksjonshemminger, hjelpetrequende eldre og kronisk syke.

Avlastningstiltaket må sikre den omsorgstrengende tilfredsstillende omsorg når omsorgsgiveren har fri og innholdet i avlastningstjenesten har derfor stor betydning. Tjenester med kvalitativt godt innhold for den omsorgstrengende kan dessuten øke effekten av avlastningen for omsorgsytteren. Avlastning gis til omsorgstrengende i ulike aldre og må tilrettelegges i forhold til det. Ett eksempel på dette fremkommer i en undersøkelse om avlastning som tar utgangspunkt i barn/ungdoms vurderinger av hva som er viktig ved avlastning (Embla nr. 1, 2005). For unge på avlastning formuleres et mulig mål som "å ha det artig uten mor og far". Målet deles videre i fire undertema; å utvikle selvstendighet, å få støtte og være trygg i dagliglivet, å ha det artig i fritiden og få være sammen med venner.

Når det gjelder avlastning for barn og yngre funksjonshemmede opererer Askheim (2004) med tre måter å organisere avlastning på: *Individuell avlastning* hvor en enkeltperson eller familie har ansvaret for barnet. Avlastningen kan foregå hjemme hos tjenestemottakeren eller avlasteren og betegnes gjerne som privat avlastning. En annen form er *gruppeavlastning* hvor flere er sammen, gjerne på turer eller reiser. En siste form er *avlastning i bolig*, hvor avlastningen skjer i en bolig med fast personal i turnus. Det er også mulig å tilrettelegge avlastning i en kombinasjon av disse ulike formene (Askheim m.fl. 2004). I følge Bliksvær (1997) er individuell avlastning den mest utbredte formen. Kvalitativt godt innhold i avlastningstjenestene uavhengig av form, er viktig både for den omsorgstrengende og for de som yter omsorg. For omsorgsytteren vil det kunne være en forutsetning å være trygg på at innholdet i avlastningstjenestene er forsvarlig og at den omsorgstrengende, enten det er barn, foreldre eller andre en har omsorg for, har det bra under avlastningen.

I forhold til eldre er avlastning i institusjon/sykehjem den vanligste formen. I møter med brukerorganisasjoner og fagmiljøer påpekes mangler knyttet til alternative former for avlastning til eldre, eksempelvis ved at avlastning foregår i hjemmet eller ved at dagsenterplass innvilges. Det påpekes også at mange kommuner innvilger avlastning som korttidsopphold i sykehjem, med dertil hørende egenandel (jf kapittel 3.2).

## **1.2. Nærmere om støttekontakt**

Støttekontakt ble lovhjemlet da sosialtjenesteloven trådte i kraft. Før den tid var støttekontakt etablert i mange kommuner som en frivillig ordning rettet mot ulike tjenestemottakergrupper, både som tiltak i barnevernet og som del av det sosiale arbeidet. Støttekontakt er en tjeneste

for å hjelpe den enkelte til meningsfull fritid og sosialt samvær. Avhengig av hva tjenestemottakeren har behov for og ønsker, kan det innebære følge til ulike fritidsaktiviteter, sosialt samvær m.m. Det handler både om å sikre kontakt og yte nødvendig støtte til å mestre sosiale situasjoner. Tjenesten kan være et viktig tiltak i forhold til barn, unge og voksne med psykiske problemer, yngre og eldre funksjonshemmede, innvandrere som er ukjent med det norske samfunn, familier med sammensatte problemer og rusmiddelmissbrukere. For nærmere beskrivelse se kapittel 3.3.

Støttekontaktordningen utvikler seg både kvantitativt og kvalitativt i mange kommuner, men det er store forskjeller mellom kommunene. Samarbeid blant annet mellom kommune og frivillige organisasjoner er i utvikling (Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Mange kommuner etablerer alternativer til støttekontaktordningen, såkalte fritidsassistenter m.m. De med større behov for bistand faller lett utenfor når de ikke er i stand til å etterspørre tilbud, og alternative måter å organisere støttekontakt på kan bli en uthuling av lovhjemlet støttekontakttjeneste hvis fritidsassistenter er det eneste tiltaket kommunene tilbyr (Elster 1998). Bruk av fritidsassistenter er en ordning mange kommuner har tatt i bruk for å øke tilgjengelighet til fritidsarenaer. Fritidsassistentordningen er en videreføring av støttekontaktordningen, men det er vesentlige forskjeller mellom dem. Støttekontakt er stort sett knyttet til en bruker, mens fritidsassistent er ressursperson for flere. Fritidsassistent har som oppgave å tilrettelegge fritidsaktiviteter og kan for eksempel være knyttet til en fast arena/aktivitet. Ordningen med fritidsassistent er ikke lovregulert. Støttekontakt er derimot en lovregulert oppgave for kommunen, og skal gis til den enkelte etter en individuell vurdering (NOU 2001:22). Kommunen kan ikke erstatte tjenesten med for eksempel ulike former for gruppetiltak.

### **1.3 Nærmere om opplæring og kompetanse**

Kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av alle ansatte i sosialtjenesten, og for at arbeidstakerne har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter til å utføre tjenestene de blir satt til. Ansatte på sin side er forpliktet til å delta i opplæringen som blir bestemt, og som ansees nødvendig for å holde kompetanse og kvalifikasjoner ved like. Selv om kommunene sikrer opplæring og veiledning av sine ansatte innebærer ikke det nødvendigvis at praksis fører til ønsket kvalitet i tjenestene. Kommunene og ansatte har også et ansvar for å sikre at opplæring og kompetanse omsettes i forsvarlig praksis. Forsvarlig opplæring og veiledning vil forutsette at kommunene skaffer seg oversikt over behov for kunnskap og kompetanse, eksempelvis gjennom systematisk kartlegging av behov. God kjennskap til den enkelte tjenestemottaker og eventuelle særlige behov hos den en skal gi tjenester til, vil være avgjørende for kvalitet i avlastnings- og støttekontakttjenester. I noen tilfeller vil kunnskap om for eksempel sykdomstilstander hos tjenestemottakeren være helt avgjørende for at avlastnings- og støttekontakttjenestene er forsvarlige. Det vil videre være viktig med kjennskap til familieforhold, etnisitet og kulturell bakgrunn og kommunikasjon med tjenestemottakeren. I sosialdepartementets brosjyre om avlastning fra 1992 heter det blant annet at blant innvandrerfamilier vil en kunne oppleve forskjeller som kan være vanskelige å forstå fordi deres kulturbakgrunn er lite kjent for nordmenn. Muslimer kan følge strenge regler som hindrer at døtre kan overnatte hjemmefra eller ha kontakt med mannlige avlastere. Imidlertid er det lett å overdrive betydningen av at innvandrerfamilier alltid er forskjellige fra norske

familier. Kulturelle særtrekk blant innfødte nordmenn er like vesentlige å forstå og ta hensyn til.

### **1.4 Erfaringer og utfordringer**

I møter med bruker- og fagmiljøer ble særlig informasjon, saksbehandling og tildeling av tjenester trukket frem som sårbare og utsatte for svikt. Dette gjelder særlig innenfor områdene utredning og individuelle vurderinger som grunnlag for utforming av tjenestetilbud, iverksetting av vedtak, rekruttering, opplæring, oppfølging og veiledning av avlastere og støttekontakter. Det ble videre pekt på at flere kommuner hadde en sammenblanding av avlastning og korttidsopphold med den følge at pårørende til eldre omsorgstrengende ikke fikk vurdert om de hadde rett på avlastning. Brukerorganisasjonene påpekte også noe problemer knyttet til ekskludering av grupper fra enkelte tjenester, eksempelvis at det ikke informeres om støttekontaktjenester til eldre, eller at det på søknadsskjema kommunene bruker ikke står oppgitt som alternativ at en kan søke om avlastning i hjemmet hvis en har omsorgsansvar for eldre.

Tilsynserfaringer bekrefter inntrykkene fra møter med bruker- og fagmiljøer og viser at kommunene har utfordringer knyttet til rekruttering av støttekontakter og avlastere og dermed utfordringer med å iverksette vedtak. Det kan blant annet føre til at familier selv skaffer støttekontakter og avlastere fra sitt nettverk. Dette er forhold bruker- og fagmiljøer trekker frem som sårbare med fare for svikt. Når foreldre til funksjonshemmede barn ønsker avlastning som foregår enten hjemme hos avlaster eller i barnets hjem, eller dette er eneste mulige avlastningsform, må foreldrene gjerne selv rekruttere avlastere. Disse blir ofte rekruttert fra egen familie eller nettverk. Oppgaven med nødvendig opplæring utføres som regel av foreldrene. Kommunene inngår avtaler med og lønner avlasterne, men vurderer i liten grad egnethet, gir unntaksvis opplæring og følger sjelden opp tjenesten med regelmessige evalueringer. Foreldrene får dermed ansvar for styring og kvalitetssikring av om tjenestene er forsvarlig.

Det er mange likhetstrekk i kommunenes arbeid med oppfølging av avlastere og støttekontakter, blant annet rekruttering og arbeid for å beholde ansatte over tid, opplæring og veiledning. Avlastere og støttekontakter jobber i forhold til en tjenestemottaker, og ofte alene. Imidlertid er gjerne omfang av tjenestene som gis større for avlastningstjenester, det vil si går over lengre tid/flere timer pr. måned som privat avlaster enn støttekontakt.

Mange kommuner melder om at det er vanskelig å rekruttere støttekontakter og avlastere, og at det er vanskelig å beholde dem over tid. Mange får innvilget søknad, men må vente før støttekontakten og avlaster er ansatt. Ikke sjelden blir foreldre bedt om å skaffe avlastere selv, og ofte er nær familie betalte avlastere. Bliksværs undersøkelse viser at tre av fire private avlastere er besteforeldre eller andre nære pårørende (NOU 2001:22). Bliksværs undersøkelse går en del år tilbake i tid, men tilsynserfaringer og tilbakemeldinger i møter med bruker – og fagmiljøer bekrefter utfordringer knyttet til at særlig avlastningstjenestene blir ”privatisert” slik at foreldre/pårørende selv må skaffe og følge opp avlastere. Mye oppfølging og hjelp gis også uten økonomisk kompensasjon. I følge Romøren (2001) er egne barn sentrale omsorgspersoner for eldre. Mer enn 80% av de som gir omsorg tilhører nærmeste familie og



er enten ektefelle, barn, svigerbarn, barnebarn eller søsken. For eldre er det mye som tyder på at avlastning til pårørende stort sett tilbys i form av at den omsorgstrengende får tilbud om opphold i institusjon/sykehjem, og at det i liten grad legges til rette for avlastning i hjemmet og eksempelvis gjennom dagsenter og bruk av støttekontakt. I St.meld.nr.25 (2005-2006) skisseres en satsning på å videreutvikle dagens avlastningsordninger for eldre blant annet med utbygging av ulike former for tilbud på dagtid og avlastning i hjemmet.

Det kreves sjelden at støttekontakter har utdanning innen helse- og sosialfag, men i praksis rekrutterer mange kommuner støttekontakter blant ansatte i helse- og sosialtjenesten. (Soldal, 2003). Dette er aktuelle problemstillinger også for avlastere. Kommunene har utfordringer knyttet til å sikre at tjenesteyterne har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter til å utføre arbeid som støttekontakter og avlastere faglig forsvarlig.

### **1.5 Vurderinger av risiko og sårbarhet og tilsynserfaringer**

Tilsynets avgrensning og valg av tilsynsområder er gjort på bakgrunn av vurderinger av risiko og sårbarhet. Gjennom slike vurderinger prioriteres, planlegges og iverksettes tilsynsaktiviteter mot vesentlige forhold i helse- og sosialsektoren der tilsynet kan avdekke svakheter og mangler som kan korrigeres. I henhold til Ot.prp 105 (2001-2002) skal beslutninger om tilsynsaktiviteter blant annet baseres på vurderinger av områder med stor fare for svikt, der det er mange klager og lovpålagte meldinger om feil eller uhell, områder som har høy politisk oppmerksomhet og tjenester for særlig utsatte eller sårbare grupper. Våre tilsynserfaringer samsvarer i stor grad med de erfaringene bruker- og fagmiljøene har formidlet i møtene.

Tilsynserfaringer indikerer at kommuner i utilstrekkelig grad sikrer sosiale tjenester. Tjenester tildeles uten brukermidvirkning, individuell tilrettelegging eller forsvarlig kvalitetssikring, og uten at de er regulert i enkeltvedtak med klageadgang. Vedtatte tjenester iverksettes ikke grunnet manglende personell. Rekruttering, opplæring og oppfølging av personer som gir sosiale tjenester er mange steder tilfeldig og mangelfull. Det gjelder hjemmehjelpere, brukerstyrte personlige assistenter, miljøarbeidere, boveiledere, avlastere, støttekontakter og personer som er tilstått omsorgslønn. Tilsvarende svikt kan gjelde der private virksomheter utfører tjenester på vegne av kommunene.

Tilsynserfaringer gjennom flere år viser at kommunene ikke i tilstrekkelig grad sikrer forsvarlig saksbehandling og forsvarlige tjenester. Tilsyn har blant annet avdekket svikt i systematiske vurderinger av behov som grunnlag for utforming av tjenestetilbud, manglende initiativ til evaluering av behov og tjenester og dermed manglende revurdering av vedtak, samt svikt i rapporterings- og kommunikasjonsrutiner. Tilsynserfaringene viser manglende individuelle vurderinger og tendenser til standardisering. En del kommuner har de siste årene innført skille mellom de som bestiller/vurderer behovet for tjenestene, og de som utfører eller gir tjenestene. Det kan føre til økt sårbarhet og risiko for svikt hvis det ikke etableres gode rutiner for rapportering, kommunikasjon og samhandling mellom ulike tjenesteenheter i kommunene.

Statens helsetilsyn har gjennom tidligere landsomfattende tilsyn i 2004, 2005 og egeninitierte tilsyn i perioden 2003 til 2006 oppsummert tilsynserfaringer relatert til støttekontakt og

avlastning. Tilsynserfaringene sier lite direkte om kvaliteten på tjenestene, men viser at kommunene mangler systemer som sikrer at tjenstemottakernes behov for avlastnings- og støttekontakttjenester baseres på individuelle vurderinger, og at de blir evaluert jevnlig. Tilsynserfaringene viser mangler når det gjelder vurdering og oppfølging av støttekontakters og avlasteres behov for nødvendig oppfølging og veiledning. Iverksetting av vedtak mangler på grunn av problemer med rekruttering. Mer detaljert viser tilsynserfaringene blant annet:

I oppsummering fra landsomfattende tilsyn i **2004** med kommunale sosialtjenester til rusmiddelmissbrukere, framgår det at støttekontakttjenesten en del steder ikke er innrettet og gjort tilgjengelig for rusmiddelmissbrukere. Tjenesten gis et begrenset innhold, som reduserer etterspørselen. Flere steder påpekes at kommunene hadde vansker med å rekruttere støttekontakter og at midlertidige tiltak ofte ikke ble vurdert. Noen kommuner utsetter å fatte vedtak til tjenesten er tilgjengelig, eller sikrer ikke at innvilgede vedtak omsettes i tjenester.

Landsomfattende tilsyn i **2005** med kommunale helse- og sosialtjenester til voksne med omfattende og langvarige behov viser blant annet svikt som direkte og indirekte omfatter avlastnings- og støttekontakttjenester. Utredning av tjenestebehov og planlegging av tjenestetilbud er mange steder fragmentert og lite koordinert. En del kommuner sikrer ikke at tjenestene iverksettes og integreres på en forsvarlig måte med øvrige tjenestene. Støttekontaktene blir ikke trukket med i drøftingen av den enkeltes behov og ønsker, og får ikke systematisk opplæring og veiledning. Tilsynet gir grunnlag for å stille spørsmål ved om kommunene gjør nok for å rekruttere støttekontakter eller skaffe kompensatoriske tiltak der det er nødvendig. Det er også funn som indikerer at oppfølging og evaluering av tjenestebehov og tjenestetilbud er utilstrekkelig.

Oppsummering av fylkesmennes systemrevisjoner i **2003** og **2004** viser at saksbehandling har vært sentralt tema, og mange funn gjelder svikt i etterlevelsen av sosialtjenestelovens og forvaltningslovens bestemmelser for å sikre forsvarlig behandling. Blant annet framkommer ikke hva det er søkt om, det er ikke opplyst om retten til å se sakens dokumenter, hjelpen spesifiseres ikke, det mangler eller er mangelfull begrunnelse for vedtakene, vedtak fornyes ikke og tjenstemottaker har ikke gyldig vedtak. Mye behandling skjer muntlig, det varsles ikke om vedtaksendringer og omgjøring av vedtak skjer uten at det er adgang til det i henhold til forvaltningslovens § 35. Det opplyses ikke om klageadgang og klagesaker som skal oversendes fylkesmannen til behandling, blir ikke sendt. Noen kommuner mangler systemer som sikrer at avlastnings- og støttekontakttjenester jevnlig blir evaluert ut fra endrede individuelle behov. Rekrutteringen av støttekontakter er mangelfull, og det svikter i oppfølgingen av støttekontakter, ved at det ikke gis veiledning og opplæring. Det er også eksempler på kommuner der enkelte grupper ikke får støttekontakttjeneste, eller der videreføring av slik tjeneste ikke skjer grunnet kommunens økonomiske situasjon.

Tilsynserfaringene viser altså svikt i kommunens internkontroll for å sikre nødvendige avlastnings- og støttekontakttjenester. Kommunene har ikke systematiske tiltak for å sikre at aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i kapittel 4 i sosialtjenesteloven, jf. internkontrollforskriften § 3. Det er vist til at de ansvarlige for virksomheten ikke har sørget for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter (samme forskrift § 4 annet ledd bokstav c), arbeidstakerne medvirker (§ 4 annet ledd bokstav d), erfaringer fra tjenstemottakere og pårørende brukes (§ 4 annet ledd bokstav e), eller at det

skaffes oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller hvor det kan være mangel på oppfyllelse av myndighetskrav (§ 4 annet ledd bokstav f).

## 2. Målsetting og avgrensning av tilsynet

### 2.1 Målsetting

Målsettingen med tilsynet er å undersøke om kommunene sikrer forsvarlig tildeling av støttekontakt- og avlastningstjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav b og c. I dette tilsynet omfattes også iverksetting av tjenester, noe som vil fremgå av revisjonskriteriene (jf. kapittel 4). Det skal også undersøkes om avlastere og støttekontakter sikres nødvendig kunnskap og ferdigheter for å kunne yte et forsvarlig tjenestetilbud.

Når tilsynet skal avklare om virksomheten (kommunen) ”sikrer” tjenestene sine, menes det at tilsynet både skal undersøke hvordan virksomheten systematisk styrer sine tjenester, og om den faktisk gir de resultater lovgivningen krever. Svak kultur i kommunene for å rapportere svikt, mangelfull dokumentasjon om praksis og det at enkelte former for svikt uansett forekommer sjelden kan føre til at tilsynet har begrenset mulighet for å innhente informasjon om praksis. Slike situasjoner kan utgjøre uakseptabelt høy fare for svikt i tjenestene og føre til avvik fra sikringskravet i forhold til de tjenestene som omfattes av dette tilsynet.

Tilsynsmyndighetene skal gjennom tilsynet avdekke:

- Om kommunene sikrer forsvarlig tildeling av avlastnings- og støttekontaktjenester, jf sosialtjenesteloven § 4-2 bokstavene b og c.
- Om kommunen sikrer at avlastere og støttekontakter har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter innenfor det aktuelle området, jf. sosialtjenesteloven § 2-3 og forskrift om internkontroll § 4 bokstav c.

### 2.2 Avgrensning

Dette landsomfattende tilsynet er avgrenset mot ”barneboliger” (jf. sosialtjenestelovens § 4-2, d: plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester og kommunehelsetjenestelovens § 1-3: sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie). Tilsynet omfattes heller ikke kommunale helsetjenester. Ett av tilsynets hovedområder er om kommunene sikrer forsvarlig tildeling av tjenestene avlastning og støttekontakt, men det skal ikke tas stilling til om omfanget av tjenester er forsvarlig i forhold til den enkelte søker. Dette vurderingstemaet bygger på en individuell vurdering i hver enkelt sak, og rettsikkerheten ivaretas gjennom klageretten og Fylkesmannens klagebehandling.

Når omsorgspersoner får avlastning, skjer dette ofte ved at den omsorgstrengende får opphold i bolig med heldøgns omsorgstjeneste (barn) eller i sykehjem (eldre). Tilsynet omfattes derfor ikke tjenesteytelsen under opphold i avlastningsinstitusjoner og sykehjem. Det er kommunens tildeling av tjenestene som er gjenstand for tilsynet. Tilsynet skal ikke undersøke

kommunenes sikring av kvaliteten på tjenestetilbudet i de institusjoner som brukes til avlastning.

Det valgte området for tilsyn har imidlertid en grenseflate mot innholdet i tjenestetilbudet som gis den omsorgstrengende. Det er viktig at kunnskap om innholdet i tjenestene som ytes den omsorgstrengende når omsorgspersonen har avlastning, fanges opp og vurderes i forbindelse med tildelingen. Et eksempel på dette er når vedtak om avlastning for et barn skal evalueres. Ved revidering av området "forsvarlig tildeling av tjenester" vil det derfor være relevant å undersøke om kommunene har systemer som sikrer at kunnskap om innholdet i tjenestetilbudet til barnet blir fanget opp og vurdert i forbindelse med tildelingsprosessen. Det samme vil gjelde for eldre som gis tjenestetilbud.

Arbeidsgruppen har vurdert om forhold som tjenestemottakers og/eller tjenesteyters kjønn og etnisitet har betydning for valg av tilnærming i tilsynet. For eksempel kan kultur og språk være forhold som er viktige for tilstrekkelig kvalitet i tjenestetilbudet og dermed forhold som må vurderes individuelt når tjenestene utformes og gis. Generelt utgjør dette komplekse problemstillinger som arbeidsgruppen mener vil være for omfattende og ikke egner seg som eget tilsynsområde i dette landsomfattende tilsynet. Det er imidlertid forhold som må vektlegges for å sikre individuell tilrettelegging av tjenestetilbud, og som dermed bør inngå i de generelle vurderingene (jf. punktene 5.1.4 og 5.2.4).

### **3. Generelt om regelverket og sentrale rettsregler med relevans for tilsynet**

Fylkesmennenes myndighetsrolle som tilsynsorgan følger av sosialtjenesteloven § 2-6. Bestemmelsen pålegger Fylkesmannen å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter sosialtjenestelovens kapitler 4, 4A, 6 og 7. I tilsynskompetansen ligger fylkesmennenes plikt og rett til å påse at virksomheten drives i samsvar med loven og forskriftene, samt å foreta skjønsmessig vurdering av den reviderte virksomhetens praksis i forhold til om den kan ha skadelige følger for tjenestemottaker, eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig.

#### **3.1 Generelt om myndighetskravene.**

Sosialtjenesteloven er fragmentarisk oppbygget og myndighetskrav som beskriver kommunens forpliktelser følger av en sammenstilling av flere lov- og forskriftsbestemmelser, og tolkning av bestemmelsene i samsvar med allment akseptert lovtolkningsmetode.

I sosialtjenestelovens § 2-1 statueres kommunens hovedansvar for sosialtjenesten, og ansvaret for å utføre de oppgavene loven tillegger kommunen. Kommunens internkontrollplikt følger av bestemmelsens annet ledd: *"Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 4, 4A, 6 og 7 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten."*

Plikten gjelder all virksomhet og aktivitet i forbindelse med tjenestene i de nevnte kapitlene, i tillegg til selve tjenestene, jf. veileder til internkontroll punkt 2.1.1. Internkontrollplikten

omfatter følgelig også opplæring av personell, saksbehandling, bruk av forvaltningsloven ved saksbehandling og egenbetalingsordninger som har betydning for tjenestene i kapittel 4.

Med internkontroll menes systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Kommunens internkontroll skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Skriftlig dokumentasjon er et verktøy som skal bidra til å sikre ønsket praksis.

I det følgende punkt 3.5 er lovens krav til forsvarlighet på sosialtjenesteområdet nærmere beskrevet. Under myndighetskravene beskrevet i kapittel 4 er det henvist til § 2-1 i lov om sosiale tjenester. Videre vises det i referansehenvisningene til lov- og forskriftsbestemmelser, og andre rettskilder som myndighetskravene er utledet fra.

### **3.2 Den rettslige reguleringen av avlastningstjenester**

Avlastning er en tjeneste som tildeles personer og familier som yter særlig tyngende omsorgsarbeid. Retten til å få avlastning er knyttet til at den omsorgstrengende fyller vilkårene i sosialtjenesteloven § 4-3 (jf. kapittel 1.1).

Det å ta stilling til om en person "kan dra omsorg for seg selv", krever vurdering av vedkommendes alminnelige funksjonsevne. Bestemmelsen omfatter både frivillige omsorgsgivere og foreldre med omsorgsplikt for mindreårige barn. Ektefeller har ikke generell omsorgsplikt for hverandre. Det betyr at en ektefelle ikke er rettslig forpliktet til å pleie den andre selv, om denne er ute av stand til å dra omsorg for seg selv.

Avlastning er en vederlagsfri tjeneste. Dette følger av forskriftene til lov om sosiale tjenester (1992-12-04 nr 915) § 8-2 første ledd nr 3. Etter forskriftens § 8-2 kan omsorgsgiver ikke avkreves vederlag (betaling) for avlastning. Dette gjelder for frivillige omsorgsgivere som verken har omsorgs- eller forsørgelsesplikt, og for foreldre og ektefeller som har forsørgelsesplikt, men ikke generell omsorgsplikt. Dersom hjelpen gis fordi omsorgsgiver trenger avlastning er det et avlastningstiltak etter sosialtjenesteloven som kommunen ikke kan kreve vederlag for. I tilleggskrundskriv til rundskriv I-1/93, rundskriv I-1/94 og brev fra direktoratet er reglene nærmere presisert. Det kan være aktuelt å fokusere på hva som omfattes av støttekontakt- og avlastningstjenester. I rundskriv I-1/94 s. 74 (om avlastningstiltak) heter det at "tjenesten omfatter også ledsager, transport, mat og liknende". I brev av 26.9.1996 fra tidligere Sosial- og helsedepartement til Alstahaug kommune heter det at "dette skal forstås slik at avlastningstiltak skal inneholde transport til og fra hjem/avlastningshjem, ledsager og mat i de tilfellene det er behov for det".

Korttidsopphold skal gis til den omsorgstrengende som har behov for institusjonsopphold eller bolig med heldøgns omsorg og pleie for få diagnose, behandling, habilitering, rehabilitering eller pleie- og omsorg for en kortere periode. Avlastningsopphold kan gis i sykehjem jf. § 2-1 i forskrift for sykehjem og boform med heldøgns omsorgs og pleie.

### **3.3 Den rettslige reguleringen av støttekontaktjenester**

Støttekontakt er hjemlet i lov om sosiale tjenester § 4-2 bokstav c. Retten til støttekontakt er knyttet til at den omsorgstrengende fyller vilkårene i sosialtjenesteloven § 4-3, det vil si ”ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål” (jf. kapittel 1.2).

Støttekontaktordningen er rettet mot den omsorgstrengende. Støttekontaktens viktigste oppgave er å gi støtte til den enkelte til en meningsfull fritid uten at dette kobles sammen med sosialtjenestens tilsynsansvar. Tyngdepunktet i rollen som støttekontakt skal ligge på kontakt og støtte på brukerens premisser og etter dennes ønsker (rundskriv I-1/93).

Støttekontaktvirksomhet utøves ofte av personer uten spesiell fagbakgrunn. De har derfor som regel behov for opplæring og regelmessig veiledning. Behovet for opplæring vil imidlertid avhenge av hvilken persongruppe de er støttekontakt for og målet med støttekontaktforholdet.

Bestemmelsen i lov om sosiale tjenester regulerer individuell støttekontakt.

I tillegg til den individuelle støttekontaktordningen har mange kommuner fritidsassistenter som organiserer fritidsaktiviteter. Mens støttekontakten er knyttet til en bruker, er fritidsassistenten ressursperson for flere. Fritidsassistenten har som oppgave å tilrettelegge fritidsaktiviteter og kan for eksempel være knyttet til en fast arena/aktivitet. Ordningen med fritidsassistent er ikke lovregulert. Støttekontakt er derimot en lov hjemlet oppgave etter sosialtjenesteloven, og tjenesten behovsprøves etter en individuell vurdering.

I NOU 2001:22 (Fra bruker til borger) omtales forholdet mellom støttekontaktordningen og bruken av fritidsassistenter i kommunen nærmere. Det pekes på at en vesentlig svakhet med fritidsassistentordningen er at den er frivillig, og at fordelene ved å ta den i bruk er lite kjent i kommunene. Det vises videre til at mange kommuner, som har tatt ordningen i bruk, har gjort dette på bekostning av støttekontakttjenesten ved at denne også skal finansiere fritidsassistenten. Det kan dermed lett oppstå et uheldig og konkurrerende forhold mellom to ulike tjenester med et klart forskjellig innhold og hvor kun den ene (støttekontakttjenesten) er lovregulert. For mange brukere vil det ikke være snakk om et enten eller, men et både og i forhold til disse tjenestene.

### **3.4 Om brukermedvirkningen i forhold til de valgte tilsynsområdene**

I sosialt arbeid har det lenge vært anerkjent at tjenestemottakeren bør tas med på råd, og at et viktig generelt prinsipp for tjenestetilbudet er at det så langt som mulig bør ta hensyn til den enkeltes spesielle behov og ønsker (jf. rundskriv I-1/93).

For at sosialtjenesten skal lykkes med å finne individuelt tilpassede løsninger må tjenestemottakeren tas med på råd. Brukermedvirkning er viktigere jo mer vesentlig tjenesten er for tjenestemottakerens velferd og livssituasjon.

Både kvalitetsforskriften og sosialtjenesteloven gir den som er part i en sak rett til å medvirke ved utformingen av tjenestetilbudet. Det fremgår av sosialtjenesteloven § 8-4 at kommunen har plikt til å rådføre seg med mottaker av tjenesten, og at tjenestetilbudet så langt som mulig utformes i samarbeid med denne. Barns rettigheter i forhold til brukermedvirkning fremgår i lovens § 8-3. Det heter i bestemmelsen at barn under 18 år skal tas med på råd når barnets

utvikling og modning og sakens art tilsier det. I merknader til sosialtjenesteloven heter det at barn for eksempel kan ha spesielle ønsker når det gjelder hvem som skal være dets støttekontakt. Likeledes kan et barn ha sterke meninger om avlastningsopphold utenfor hjemmet. Så langt det er mulig må man her ta barnet med på råd og søke å forstå hva barnet ønsker. I kvalitetsforskriften § 3, første ledd heter det at brukere av pleie og omsorgstjenester, og eventuelt pårørende/verge/hjelpeverge, skal tas med på råd ved utforming eller endring av tjenestetilbudet.

Bestemmelsene som hjemler retten til medbestemmelse har først og fremst fokus på valg av tjenester, men vil i praksis også gjelde tjenestevolum. Kommunen plikter å gi tjenestemottaker informasjon om bestemmelser og rettigheter. Dette innebærer en plikt til å orientere parten/tjenestemottakeren og eventuelt pårørende om de rettigheter de har i forbindelse med utforming av tjenestetilbudet. Retten til å medvirke betyr at tjenestemottaker skal ha anledning til å la sitt syn komme til kjenne, og at det skal legges vesentlig vekt på dette ved valg av og utmåling av tjenester. Kommunen må derfor legge til rette for optimal brukermedvirkning i hele planprosessen og som et ledd i saksbehandlingen.

### **3.5 Om lovgivningens krav til forsvarlighet i sosialtjenestens virksomhet**

I lovgivningen stilles det i en rekke sammenhenger krav til forsvarlighet i sosialtjenestens virksomhet. Krav om forsvarlighet kan være knyttet til tildeling av tjenester, forsvarlig styring av virksomheten og krav til at innhold og omfang av tildelte tjenester skal være forsvarlig.

Sosialtjenesteloven § 2-1 tillegger kommunen ansvaret for de sosiale tjenestene. Det følger av merknadene til lovbestemmelsen at dette ansvaret omfatter kontroll med at tildelte tjenester og ytelser dekker den enkeltes behov og at tjenestene utføres på en forsvarlig måte (Jf. rundskriv I-1/93 del IV merknader til loven punkt 2.1.2.1). Dette kravet til faglig forsvarlighet er gjentatt og presisert i internkontrollforskriften § 1. Det følger der at formålet med forskriften er å bidra til faglig forsvarlige sosial- og helsetjenester og at sosial- og helselovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenesten.

Kravet om at tjenestene skal være forsvarlige følger videre forutsetningsvis av bestemmelsen om fylkesmannens kompetanse som tilsynsorgan i lovens § 2-6 siste ledd.

Det følger av sosialtjenesteloven § 8-1 at avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester regnes som enkeltvedtak. Reglene som gjelder for enkeltvedtak i forvaltningslovens kapitler IV til VI får anvendelse ved tildeling av avlastnings- og støttekontaktjenester i lov om sosiale tjenester § 4-2 b og c. I tillegg gjelder de generelle saksbehandlingsreglene i kapitlene II og III. Sosialtjenesteloven har videre egne særregler. I norsk rett er det et grunnleggende krav til forvaltningen at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet er ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandlingen i forvaltningsloven og andre lover. Kravet til forsvarlighet gjelder både i forhold til omfanget av den tildelte tjenesten og hvordan tjenesten utføres.

Det er en forutsetning ved tildeling av sosiale tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-3 jf. § 4-2 bokstavene a-d at hjelpen skal ligge på et forsvarlig nivå og ha et forsvarlig innhold i forhold til konkrete behov og kommunens ressurser. Se også kvalitetsforskriftens § 3.

Sosialtjenesteloven inneholder ingen rettslige krav til hvilke typer avlastningstjenester og omfanget av avlastningsplasser som kommunen skal ha. Lovens utgangspunkt er at kommunen har en frihet til å organisere tjenesten slik den finner hensiktsmessig, så lenge det ikke går utover kommunens ivaretagelse av den enkeltes rett til tjenester. Det betyr at kommunen har en plikt til å sikre at avlastningstilbudet oppfyller retten omsorgsgiver har til å få et forsvarlig avlastningstilbud som ivaretar både omsorgsgiver og den omsorgstrendendes behov. Kommunen må derfor ha et internkontrollsystem som fanger opp tilfeller der kommunens avlastningstilbud ikke er tilstrekkelig tilpasset tjenestebehovet. Kommunen må utforme avlastningstilbudet slik at det utgjør et reelt tilbud for de(n) som etter loven har rett på det. Det samme gjelder for retten til støttekontakt.

## **4. Nærmere om informasjonsinnhenting, avvik og merknader**

### **4.1 Generelt om informasjonsinnhenting**

Revisjonskriteriene er vurderingstemaer som blant annet skal hjelpe revisjonslaget til å bli bevisst på hva informasjonen som framskaffes under revisjonen skal gi svar på. Kriteriene vil i liten grad hjelpe revisjonslaget til å skaffe seg tilstrekkelig informasjon om virksomheten hvis de uten bearbeiding gjøres om til spørsmålsstillinger som brukes under intervju, eller som eneste grunnlag ved gjennomgang av dokumenter og mapper. Kriteriene må splittes opp i enkeltkrav, og revisjonslaget må på forhånd vurdere hva slags informasjon de trenger for å vurdere om kravene er oppfylt.

Kunnskap om kommunens praksis på de valgte tilsynsområdene vil kunne innhentes dels gjennom dokumentasjon og dels gjennom intervjuer med ledelse og ansatte i virksomheten som kan bekrefte, avkrefte eller korrigere skriftlige kilder og beskrive ansvarsforholdene på tilsynstidspunktet.

Når det gjelder informasjonsinnhenting og informasjonskilder i forhold til samtlige valgte tilsynsområder viser vi generelt til Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon pkt. 5.5.2, særlig s. 22 og kapittel 7.1 i denne veilederen.

I forhold til tildelingsområdene (område 1 og 2) vil det særlig være aktuelt å innhente dokumentasjon som organisasjonskart, delegasjoner og delegasjonsreglement, kommunale rutiner for tildeling av tjenesten og utredning av søkere, utrednings- og kartleggings skjemaer, referat fra hjemmebesøk, ansvarsgruppemøter, vurderingsmøter og klageoversikter. Det kan også være aktuelt å innhente brosjyrer og informasjonsmateriale om tjenestene som kommunen har utgitt, skriftlige rutiner for hvordan henvendelser skal håndteres, skriftlige rutiner for mottak og håndtering av søknader, serviceerklæringer og informasjon om tjenestene på kommunens internettsider.



Revisjonslaget bør etterspørre skrevne prosedyrer som sikrer at tiltak iverksettes og prosedyrer for å avdekke og fange opp manglende iverksetting av vedtak, samt skrevne prosedyrer for å melde avvik, økonomireglement eller andre bestemmelser knyttet til kommunens økonomistyring.

I forhold til område 3 (om kommunen sikrer at avlastere og støttekontakter har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter innenfor det aktuelle området) vil det særlig være aktuelt for revisjonslagene å etterspørre ansettelsesavtaler, kompetanseoversikter, kartleggings skjemaer for opplæringsbehov, opplæringsplaner, oversikter og gjennomførte opplæringstiltak og deltakere.

## **4.2 Generelt om avvik og merknader**

Konklusjoner etter tilsynet i form av avvik skal bygge på vurdering av om den praksis tilsynsmyndighetene har observert under revisjonen avviker fra de aktuelle myndighetskravene.

Konklusjon i form av merknad skal benyttes når det ikke foreligger brudd på myndighetskrav, men der tilsynsmyndigheten mener virksomheten har et forbedringspotensiale. Merknadsformen skal ikke brukes til å kompensere for at revisjonslaget er usikker på hva som er riktige fakta. Finner revisjonslaget i arbeidet med å formulere konklusjonene fra tilsynet at de på enkelte punkter fortsatt er usikre på fakta om kommunens praksis, må de unngå å konkludere i form av avvik og merknader. Revisjonslaget kan eventuelt vurdere om de skal komme tilbake til temaet ved et senere tilsyn.

Tilsynet er strukturert slik at flere av kriteriene vi etterspør under et område, også må være tilstede for å oppfylle myndighetskravet på de andre områdene. Om det foreligger avvik fra myndighetskravet må vurderes ut fra en helhetlig vurdering. Det må vurderes om de faktaopplysninger som er innhentet under tilsynet underbygger en systematisk mangel på oppfyllelse av myndighetskravet, eller om det dreier seg om enkeltstående tilfeller som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med avvik.

Utgangspunktet ved dette tilsynet er at alle underkriteriene må være sikret for at det ikke skal foreligge et avvik fra hovedkriteriet skal være oppfylt. Hvis revisjonslaget kommer til at det bare foreligger avvik i forhold til ett isolert underkriterium, kan avviket enten formuleres som det enkelte underkriteriet eller i forhold til revisjonskriteriet/hovedkriteriet. Det enkelte revisjonslag må selv ta stilling til hvilken framstilling de finner pedagogisk mest hensiktsmessig når de skal formulere avviket(-ene). I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å formulere avvik i forhold til det enkelte kriteriet. I andre tilfeller kan avviket med fordel formuleres i forhold til hovedkriteriet. Særlig er dette aktuelt når det foreligger svikt i forhold til mange eller alle underkriteriene.

For å ivareta internkontrollperspektivet skal tilsynet avklare:

1. om ansvaret for tildeling av tjenester etter lov om sosiale tjenester § 4-2 bokstav b og c er klart og kjent i de delene av kommunen hvor dette er aktuelt (jf. internkontrollforskriften § 4 annet ledd a).

2. om den/de ansvarlige for virksomheten har oversikt over områder i kommunen der det er fare for manglende oppfyllelse av myndighetskrav (jf. internkontrollforskriften § 4 annet ledd f.). Det vil si – om det er foretatt en risikovurdering av de områdene hvor det er fare for svikt.
3. om kommunen foretar en systematisk gjennomgang av tjenesten og resultater for å identifisere aktiviteter eller prosesser der det er fare for brudd på regelverket (jf. internkontrollforskriften § 4 annet ledd f)
4. om kommunen har innarbeidede prosedyrer som sikrer at de aktiviteter som følger av myndighetskravene i dette tilsynet er kjent og innarbeidet i virksomheten (jf. internkontrollforskriften § 4 annet ledd g)
5. om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å sikre avvikshåndtering (jf. internkontrollforskriften § 4 annet ledd g)
6. om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å rette opp overtredelse av de aktivitetspliktene som følger av myndighetskravene (jf. internkontrollforskriften § 4 annet ledd g og h)

Det er sentralt å avklare om kommunen ”sikrer” tjenestene sine. Med dette menes at tilsynet både skal undersøke hvordan kommunen systematisk styrer sine tjenester, og om den faktisk gir de resultater lovgivningen krever. Begrepene *innarbeidede prosedyrer* og *rutiner* brukes noe om hverandre i de følgende konkretiseringer av hva faktainnhenting må avklare. Begrepene beskriver de samme forholdene, det vil si hvordan kommunen systematisk styrer tjenestene. Med begrepet ”innarbeidede” menes at prosedyrene/rutinene er implementert i praksis, det vil si at de ikke bare er utarbeidet og kjent, men også gjennomføres av ansatte i deres tjenesteutøvelse.

## 5. Nærmere om tilsynsområdene

### 5.1 Område 1: Forsvarlig tildeling av avlastningstjenester

Under område 1 skal tilsynsmyndighetene undersøke om kommunen sikrer en forsvarlig tildeling av avlastningstjenester etter lov om sosiale tjenester § 4-3 jf. § 4-2 bokstav b.

Tildeling av avlastningstjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav b utgjør en kjede med aktiviteter. En rekke rettslige krav i tilknytning til disse aktivitetene må sikres overholdt for å ivareta en forsvarlig tildeling. I denne veilederen har vi beskrevet de aktivitetene hvor vi mener det er størst fare for svikt. For å finne ut om kommunen sikrer forsvarlig tildeling av avlastningstjenester må revisjonslagene vurdere om kommunen sikrer at alle aktivitetene i kjeden utføres i samsvar med de rettslige kravene/myndighetskravene.

Tilsynet er avgrenset mot aktiviteter som gjelder selve innholdet i utføringen av tjenesten, men vil omfatte kommunenes arbeid med rekruttering. Forhold som gjelder gjennomføring og evaluering av tjenestetilbudet er forhold som vil være relevante under tilsynsområde 3 (sikring av at henholdsvis avlastere og støttekontakter har tilstrekkelig kunnskaper i forhold til utføringen av tjenesten).

Myndighetskravet om forsvarlig tildeling av avlastningstjenester er utledet av lov om sosiale tjenester § 4-3 og § 4-2 bokstav b, § 2-1 første, annet og tredje ledd, kvalitetsforskriften § 3 og internkontrollforskriften § 3 og § 4.

I dette tilsynet har vi lagt til grunn følgende underkriterier som kjennetegn på forsvarlig tildeling:

- Om kommunen sikrer at alle aktuelle søkere får relevant informasjon i forkant av søknaden,
- Om kommunen sikrer at tildeling skjer uavhengig av diagnose og alder,
- Om kommunen sikrer at det foretas en relevant utredning av alle søkere,
- Om kommunen sikrer at det gjennomføres en individuell vurdering av alle søkere
- Om kommunen sikrer en praksis der det ikke kreves vederlag for avlastning,
- Om kommunen sikrer at iverksatte vedtak utføres i samsvar med vedtaket
- Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak vurderes der vedtaket ikke kan oppfylles og at alternative tiltak alltid iverksettes ved akutte behov

### **5.1.1 Om kommunen sikrer at aktuelle søkere får relevant informasjon i forkant av søknaden**

Manglende kunnskap om avlastning som tjeneste antas å være en av flere årsaker til at mange som har behov for tjenester ikke tar kontakt med hjelpeapparatet. Kommunen må sikre at relevant informasjon om hvordan man kan søke avlastningstjenester gis til aktuelle søkere. Dette er avgjørende for at aktuelle søkere skal kunne søke om hjelp, og for at de skal ha mulighet til å ivareta sine interesser i forbindelse med søknaden.

Det følger av lov om sosiale tjenester § 4-1 at kommunen har plikt til å informere aktivt om sine avlastningstjenester, formålet med tjenestene, hvordan tjenestene er organisert og hvor en kan henvende seg. Plikten understøttes også av regelen i sosialtjenesteloven § 3-5 som bestemmer at sosialtjenesten skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

Kommunen har videre opplysnings- og veiledningsplikt. Denne plikten følger av sosialtjenestelovens § 4-1 og forvaltningslovens § 11 første ledd. Opplysnings- og veiledningsplikten forutsetter i alminnelighet at klienten selv tar kontakt med kommunen/sosialtjenesten. Sosialtjenesten kan også få veiledningsplikt gjennom oppsøkende virksomhet når det viser seg å foreligge behov for det.

Formålet med veiledningen skal være å gi partene adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte. Bestemmelsene skal bidra til å sikre at søkeren får orientering om sine rettigheter. Informasjonen skal gis på en måte som blir forstått og mottakeren.

For å finne ut om kommunen sikrer at aktuelle søkere får relevant informasjon i forkant av søknaden må revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- om ansvaret for å informere om kommunens avlastningstjenester, formålet med tjenestene og hvordan avlastningstjenestene er organisert, er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- om ansvaret for å informere om hvor en kan henvende seg for å søke avlastningstjenester er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- om ansvaret for at aktuelle søkere får informasjon om at det er mulig å søke avlastningstjenester og informasjon om hvordan de kan søke, er klart og kjent i relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)

### **5.1.2 Om kommunen sikrer at avlastningstjenestene tildeles uavhengig av diagnose og alder**

Forsvarlig tildeling av avlastningstjenester forutsetter at kommunen tildeler tjenesten i henhold til vilkårene i lov om sosiale tjenester § 4-3 og § 4-2 bokstav b. Tildelingen av tjenesten skal være uavhengig av alder- og diagnose hos den omsorgstrengende. Det vil si at kommunen må sikre at tjenesten ikke begrenses til grupper med bestemte diagnoser eller alder. Kommunen må tildele tjenesten med utgangspunkt i vurdering av de omsorgsoppgaver søker har. Dette betyr at kommunen må sikre at tjenesten for eksempel ikke begrenses til bare å gjelde foreldre med funksjonshemmede barn. Hos ektepar hvor den ene har store omsorgsoppgaver overfor den andre, vil denne også kunne ha en selvstendig rett til avlastning for å kunne ivareta omsorgsoppgavene.

Videre må kommunens organisering av tjenesten ikke føre til at noen utelukkes fra å få tildelt avlastningstjenester. Kommunen skal kunne gjøre rede for at avlastningstjenestene tildeles uavhengig av diagnose og alder. Revisjonslaget må undersøke om det er forhold ved kommunens organisering av tjenesten som begrenser tildelingen til bestemte grupper av brukere, eller som utestenger bestemte brukere fra å få tjenesten. Revisjonslaget må videre undersøke om kommunens tildelingspraksis utelukker noen fra å få avlastningstjenester.

For å gjøre dette skal revisjonslaget skaffe seg kunnskap om hvordan avlastningstjenestene er organisert i kommunen og kunnskap om kommunens tildelingspraksis. I en del kommuner vil avlastningstjenestene kunne være organisert under ulike organisatoriske enheter. I slike tilfeller er det viktig å undersøke om de ulike organisatoriske enhetene har like rutiner og følger lik praksis for tildeling.

For å finne ut om kommunen sikrer at avlastningstjenestene tildeles uavhengig av diagnose og alder må revisjonslagene gjennom faktainnhenting avklare:

- Om ansvaret for og organiseringen av avlastningstjenestene er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- Om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å avdekke svikt i kravet om en diagnose- og aldersuavhengig tildeling av avlastningstjenester (jf. § 4 ikf. annet ledd g)

- Om kommunen sikrer at overtredelser av kravet om at avlastningstjenester skal tildeles uavhengig av diagnose og alder rettes opp og at ytterligere overtredelser forebygges (jf. ikf. annet ledd g)

### 5.1.3 Om kommunen sikrer at det skjer en relevant utredning av alle søkere

For å sikre forsvarlig tildeling av tjenesten må det gjøres en relevant utredning av søkerens situasjon. Søkeren er omsorgsgiveren som søker om å bli avlastet i sitt omsorgsarbeide. Avlastning tildeles på bakgrunn av en vurdering av den omsorgstrengendes hjelpebehov i forhold til grunnvilkårene i lov om sosiale tjenester § 4-3.

Forsvarlig tildeling av avlastning forutsetter at tjenesten er forsvarlig i forhold til både omsorgsgivers og den omsorgstrengendes behov. Kommunen må derfor sikre at begge situasjon og behov utredes.

Myndighetskravet om relevant utredning følger av lov om sosiale tjenester § 8-1 og forvaltningslovens § 17. Forvaltningsloven § 17 stiller krav til forvaltningen om å opplyse saken så godt som mulig før vedtak fattes. Alle relevante forhold som vil kunne påvirke skjønnsanvendelsen må belyses.

I en relevant utredning skal kommunen kartlegge og beskrive den omsorgstrengendes behov og merbelastningen omsorgsarbeidet innebærer for omsorgsgiver. Både omfanget av omsorgsarbeidet og hvordan det arter seg er relevante forhold i denne sammenhengen. En relevant utredning må videre kartlegge og beskrive omsorgsgivers situasjon og i de tilfeller der det er aktuelt – andre familiemedlemmers situasjon, som for eksempel omsorgstrengende barns mindreårige søsken. Andre relevante momenter vil være boforhold, fysiske hindringer, søkers nettverk/annen avlastning og andre hjelpetiltak.

En relevant utredning må videre ta hensyn til den omsorgstrengendes og omsorgsgivers egne ønsker. Kravet om at tjenestemottakerne skal høres og at avlastningstilbudet skal planlegges og utformes i samarbeid med dem følger av bestemmelsen om brukermedvirkning i sosialtjenestelovens § 8-4. Større barn, ungdom og voksne funksjonshemmede må ha påvirkningsmulighet i utformingen av avlastningstiltaket. Når og hvor avlastning ønskes og hva slags avlastning som ønskes er relevante forhold å ta stilling til ved en utredning. Et viktig forhold i forbindelse med kartlegging er å finne ut når omsorgsgiver/familien trenger fri fra omsorgsarbeidet

En relevant utredning av den omsorgstrengendes behov er viktig for å sikre denne en forsvarlig omsorg under avlastningen. Prosedyre for å sikre forsvarlig behovskartlegging må derfor være implementert. Det er en forutsetning for å kunne utføre en relevant utredning at de ansatte i kommunen som foretar den konkrete utredningen har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere dette på en faglig forsvarlig måte.

Revisjonslaget må gjennom faktainnhenting avklare om kommunen i sin tildelingspraksis sikrer at det skjer en relevant utredning av søkerne. Revisjonslaget må undersøke hvordan

kommunen skaffer seg kunnskap om søkerens behov og ønsker. Utover den informasjon som søker selv legger fram, vil en relevant utredning kreve at kommunen aktivt går inn med faglig kvalifisert personale for å framskaffe kunnskap om søkers behov.

For å finne ut om kommunen sikrer at det skjer en relevant utredning av alle søkere må revisjonslagene gjennom faktainnhenting avklare:

- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å sikre at kravet om relevant utredning ivaretas (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- om kommunen sikrer at arbeidstakere som utreder søkerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter til å foreta relevant utredning (jf. ikf. § 4 annet ledd c)
- om kommunen sikrer at arbeidstakere får tilgang til og opplæring i å bruke lov- og regelverk herunder sentrale og evt. lokale veiledere og faglige retningslinjer som er styrende for tildeling av avlastningstjenesten (jf. ikf. § 4 annet ledd b)
- om kommunen foretar en systematisk gjennomgang av sine tjenester og resultater for å finne fram til områder der det er fare for svikt eller brudd på regelverket, (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å avdekke og rette opp manglende ivaretagelse av og avvik fra kravet om relevant utredning, (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å kartlegge kompetansebehov og rekruttere personell med nødvendig kompetanse (jf. ikf. § 4 annet ledd c og g)
- om kommunen kompenserer for eventuell manglende utdanning og erfaring hos ansvarlig personell med maler og/eller kartleggings skjema, veiledning og /eller drøftingsmøter for å sikre forsvarlig utredning (jf. ikf. § 4 annet ledd g)

Kommunen kan tenkes å ivareta kravet under femte kulepunkt om å avdekke mangler og avvik gjennom ulike typer prosedyrer som er innarbeidet. Kommunen kan ha systemer for å melde tilbake om mangler eller feil allerede i forbindelse med utredningen, - prosedyrer som sørger for at klager på tjenestetilbudet registres, og i den grad de er relevante for kommunens utredningspraksis, følges opp av de som er ansvarlig for utredning og tildeling av tjenesten. Et annet eksempel kan være rutiner som sørger for rapportering fra ansatte som iverksetter vedtak til de som tildeler tjenester om behov for endringer. Tjenesteutøverne vil tidlig kunne registrere sprik mellom tjenestetilbud og tjenestebehov og eventuell manglende tilrettelegging av tjenestetilbudet.

#### **5.1.4 Om kommunen sikrer at alle søkere vurderes individuelt**

Kravet om individuell vurdering betyr at tjenestetildelingen både med hensyn til omfang og innhold skal vurderes og begrunnes i den enkelte søkers behov.

Myndighetskravet kan utledes av sosialtjenestelovens § 4-3 jf. § 4-2 bokstav b og § 8-1, jf. forvaltningslovens kapittel IV og V.

Det er nær sammenheng mellom kravet om relevant utredning (forrige avsnitt) og kravet om individuell vurdering. Kommunens sikring av at det foretas relevant utredning er en forutsetning for, og skal legge grunnlaget for, å foreta en individuell vurdering. Hvis

kommunen ikke sikrer en individuell vurdering av søkerne vil dette kunne føre til at tjenesten ikke tildeles i forhold til de behovene søkeren har.

Noen kommuner tildeler tjenesten ut fra standarder i stedet for å foreta en individuell vurdering. Eksempler på standardisert tjenestetildeling kan være at avlastning kun innvilges med et bestemt antall timer overfor omsorgstrengende med bestemte diagnose, eller at søkere innenfor en bestemte aldersgrupper bare tildeles avlastning med et bestemt antall timer. Et eksempel er at foreldre med funksjonshemmede barn kun gis tilbud om avlastning i avlastningsinstitusjon og ikke individuell avlastning. Tildeling foretatt på bakgrunn av standardiserte løsninger tilfredsstillende ikke kravet om en individuell vurdering.

For å finne ut om kommunen har en tildelingspraksis som sikrer en individuell vurdering av søkerens behov, skal revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- om kommunen sikrer en tildelingspraksis som er basert på konkrete individuelle vurderinger av søkerens behov og ikke på standardiserte løsninger (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å avdekke og fange opp forhold ved kommunens tildelingspraksis i avlastningssaker som ikke tilfredsstillende lovgivningens krav om individuell vurdering (jf. ikf. § 4 bokstav g)
- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å rette opp forhold ved kommunens saksbehandlingsprosedyrer, -rutiner eller – instruksjoner eller tildelingspraksis som ikke tilfredsstillende lovgivningens krav om individuell vurdering (jf. ikf. § 4 bokstav g).

### **5.1.5 Om kommunen sikrer at det ikke kreves vederlag for avlastning**

Avlastning er en vederlagsfri tjeneste. Det vil si at verken omsorgsgiver eller omsorgstrengende skal betale for avlastningstiltak som tildeles omsorgsgiver. Dette kravet gjelder i forhold til omsorgsgivere som ikke har omsorgs- eller forsørgelsesplikt, foreldre til mindreårige barn eller ektefeller som har forsørgelsesplikt, men ikke generell omsorgsplikt. Myndighetskravet følger av lov om sosiale tjenester § 11-2 annet ledd jf. forskriftene til lov om sosiale tjenester (1992-12-04 nr 915) § 8-2 første ledd nr 3.

Med avlastningstiltak menes i forskriften tiltak som settes i verk til hjelp for den som har særlig tyngende omsorgsarbeid i tillegg til tjenester den omsorgstrengende er tildelt i samsvar med bestemmelsene i § 4-2 bokstavene a, c og d, jf. forskriftens § 8-2 første ledd nr. 3.

Revisjonslaget skal undersøke om kommunen sikrer at det ikke settes vilkår om vederlag eller kreves vederlag for tildeling av avlastningstiltak. Under dette inngår også undersøkelse om hvorvidt kommunen krever betaling for det tjenesten avlastning omfatter så som ledsager, transport, mat og lignende, jf rundskriv I-1/94 pkt 4.2.2.b. Kravet om at det ikke skal kreves vederlag bør sees i sammenheng med kravet om relevant utredning under punkt 5.1.3. Utgangspunktet er at vederlagspliktig korttidsopphold i institusjon skal gis ut fra den omsorgstrengendes behov, mens avlastningstiltak etter sosialtjenestelovens § 4-2 bokstav b tildeles på bakgrunn av en vurdering av omsorgsyters behov for avlastning. Det kan derfor

være aktuelt for revisjonslaget også å innhente vedtak om korttidsopphold i institusjon med tilhørende dokumenter.

For å finne ut om kommunen sikrer at det ikke setter vilkår om eller kreves vederlag for avlastningstiltak, skal revisjonslaget gjennom faktainnhentingene avklare:

- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å forebygge at det setter vilkår om vederlag for avlastningstiltak (jf. ikf. § 4 bokstav g)
- om det rapporteres til ansvarlig for tildeling av avlastningstjenester hvis det settes vilkår om vederlag i vedtak som innvilger avlastning eller hvis det fattes eget vedtak om vederlag (jf. ikf. § 4 bokstav f)
- om det settes inn korrigerende tiltak ved rapportering om vederlagskrav (jf. ikf. § 4 g).

### **5.1.6 Om kommunene sikrer at vedtak iverksettes snarest mulig og utføres i samsvar med vedtaket**

Revisjonskriteriet har to sider. Kommunen skal sikre at avlastningstilbudet iverksettes snarest mulig og i samsvar med det vedtaket gir anvisning på.

Myndighetskravet kan utledes av ulovfestet forvaltningsrett og indirekte av forvaltningslovens § 42 om utsatt iverksetting av vedtak og av sosialtjenesteloven §§ 4-3 og 4-2 annet ledd b.

Manglende iverksetting eller at iverksettelsen drøyer vil være et problem for mange. Utgangspunktet er at virkningene av et forvaltningsvedtak inntreffer fra det tidspunkt vedtaket er truffet og søker er gitt underretning i medhold av forvaltningsloven § 27. Kommunen skal sikre at tjenesten ytes fra det tidspunktet vedtaket angir eller snarest mulig etter at underretning om vedtaket er gitt.

Vedtaket bør så langt det er mulig utformes slik at mottakeren vet hvilke tjenester som skal gis, omfang, og når de skal gis. Noen ganger er ikke oppstartstidspunkt angitt i vedtaket. På dette tilsynsområdet mener vi at hvis kommunen ikke iverksetter avlastningstiltakene fra det tidspunkt vedtakene selv angir eller innen tre uker har vurdert andre tiltak, så har ikke kommunen sikret at vedtak iverksettes til snarest mulig.

En forsvarlig tjenestetildeling forutsetter at kommunen følger opp tjenestetildelingen for å sikre at tilbudet gjennomføres slik som vedtaket forutsetter. Trygghet og kontinuitet i gjennomføringen av avlastningstilbudet, er viktig for at tjenesten skal ha den tilsiktede avlastende effekt for omsorgsgiveren. Det at vedtaket utføres som forutsatt er avgjørende for ivaretagelsen av dette hensynet.

Det vil kunne variere hvordan det enkelte vedtak foreskriver at tjenesten skal utføres. De gode avlastningstilbudene beskrives både som forutsigbare og fleksible. Det enkelte vedtak kan i større eller mindre grad gi anvisning på løsninger som imøtekommer dette. I den grad vedtak legger opp til slike ordninger, er det viktig at kommunen har prosedyrer for å sikre at anvisninger på fleksibilitet og forutsigbarhet ivaretas.



Kravet innebærer at kommunen må sikre at avlastningen gjennomføres på en måte som ikke avviker fra vedtakets forutsetninger. For å oppfylle kravet må kommunen blant annet ha innarbeidede prosedyrer som sikrer at de som har i oppgave å gjennomføre tjenesten *gis og har* kunnskap om det vedtaket gir anvisning på når det gjelder gjennomføringen. Kommunen må videre sørge for å ha kunnskap om hvordan iverksatte vedtak faktisk utføres for å kunne kontrollere at utøvelsen skjer i samsvar med vedtaket.

Kunnskap om utføring kan skaffes ved at kommunen etter at avlastningstilbudet er kommet i gang innen rimelig tid tar kontakt med avlaster(ne) for å undersøke hvordan avlastningen gjennomføres. Videre vil den som har fått avlastning og den som mottar omsorg kunne gi tilbakemelding om gjennomføringen og slik være en viktig kunnskapskilde. Mange omsorgstrengende vil imidlertid ikke ha forutsetninger til å gi uttrykk for hvordan avlastningen utføres.

For å finne ut om kommunen sikrer at iverksatte vedtak utføres snarest mulig og i samsvar med vedtaket skal revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- Om ansvaret for å sikre at vedtak blir iverksatt snarest mulig og i samsvar med vedtaket er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd bokstav a)
- Om kommunen sikrer at innvilget avlastningstilbud iverksettes til rett tid og gjennomføres i samsvar med vedtaket (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- Om kommunen gjennomfører tiltak for å kartlegge områder der det kan inntre svikt i forbindelse med iverksetting av vedtaket og gjennomføring av avlastningen (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen sikrer at avlaster kontaktes og følges opp etter at vedtaket er iverksatt (jf. ikf. § 4 annet ledd d)
- Om kommunen har systemer for å håndtere og følge opp tilbakemeldinger fra tjenestemottakerne og fra avlasterne (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen gjennom korrigerende tiltak sikrer at gjennomføring av tjenestetilbudet utføres i samsvar med vedtaket (jf. ikf. § 4 annet ledd g)

### **5.1.7 Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak vurderes der vedtaket ikke kan oppfylles og at alternative tiltak alltid iverksettes ved akutte behov**

Kommunen skal sikre at vedtak gjennomføres i henhold til innhold og til rett tid, jf. foregående pkt. 5.1.6. For at kommunen skal kunne sikre forsvarlig tjenestetildeling må den være forberedt på situasjoner der vedtak som er fattet likevel ikke kan iverksettes som forutsatt. Slike situasjoner kan inntre både før tiltaket har kommet i gang og etter at tiltaket er iverksatt. Revisjonskriteriet setter to krav til slike situasjoner. For det første skal kommunen sikre at midlertidige tiltak blir vurdert. For det andre skal alternative tiltak alltid iverksettes hvis det foreligger akutte behov for tjenester.

For første del av revisjonskriteriet er det vurdering av midlertidige tiltak kommunen skal sikre. En slik vurdering kan resultere i at midlertidige tiltak iverksettes. Eventuelle midlertidige tiltak settes inn fram til de tiltakene vedtaket gir anvisning på kan iverksettes.

Forsvarlig tildeling forutsetter at kommunen også sikrer at midlertidige tiltak settes inn der vedtaket ikke kan oppfylles som forutsatt og til rett tid. Ulike omstendigheter kan inntreffe som gjør at det ikke lar seg gjøre å iverksette vedtaket som forutsatt. Det kan for eksempel være fattet vedtak om individuell avlastning for et funksjonshemmet barn, men avlaster blir i løpet av vedtaksperioden forhindret fra å gjennomføre tiltaket som forutsatt. I en slik situasjon må kommunen vurdere om midlertidige tiltak skal settes inn. Et midlertidig tiltak kunne for eksempel være at foreldrene til barnet tilbys gruppeavlastning i denne perioden. Ved vurdering av midlertidige tiltak er det viktig at kommunen rådfører seg med tjenestemottaker og at reglene om brukermedvirkning følges.

I noen tilfeller vil det kunne oppstå akutt behov for hjelp både til utsatt eller forsinket iverksetting av vedtak, og ved eventuelt bortfall av avlastningstilbud en periode. Akutt behov for hjelp kan også foreligge i form av at det er behov for mer avlastning. Slike akutte behov kan for eksempel skyldes endringer i omsorgsgivers livssituasjon for eksempel ved sykdom eller samlivsbrudd, eller at omsorgsgiver i lengre tid har mottatt for lite avlastning i forhold til sitt behov. Akutte behov kan også oppstå på grunn av at den omsorgstrengende i en periode trenger mer omsorg enn omsorgsgiver er i stand til å gi.

Hvis bortfall av avlastningstiltak eller for lite avlastning medfører at omsorgsgiver ikke makter å ivareta omsorgen for den omsorgstrengende, eller at det utløser en situasjon hvor det oppstår akutt fare for omsorgssvikt, foreligger det behov for at kommunen umiddelbart iverksetter midlertidige tiltak.

Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak vurderes der vedtaket ikke kan oppfylles, og at alternative tiltak iverksettes ved akutte behov må revisjonslaget avklare gjennom faktainnhenting.

- Om ansvaret for å sikre at midlertidige tiltak blir vurdert der vedtaket ikke kan oppfylles, og at alternative tiltak alltid iverksettes når det er akutte behov for øyeblikkelig hjelp er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd bokstav a)
- Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak blir vurdert der vedtaket ikke kan oppfylles (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- Om kommunen sikrer at alternative tiltak alltid iverksettes ved dekning av akutte behov (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- Om kommunen kartlegger områder der det kan inntre svikt i forbindelse med iverksettelsen av vedtaket og gjennomføringen av avlastningen (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen har systemer for å håndtere og følge opp tilbakemeldinger fra tjenestemottakerne og avlasterne (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen har etablert ordninger for registrering av feil og uønskede hendelser i forbindelse med iverksetting av vedtak og gjennomføringen av avlastningstiltak (jf. ikf. § 4 annet ledd f)

- Om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å rette opp manglende vurdering av midlertidige tiltak og manglende vurdering av alternative tiltak ved behov for akutt hjelp (jf. ikf. § 4 annet ledd)

## **5.2 Område 2: Forsvarlig tildeling av støttekontaktjenester**

Under område 2 skal tilsynsmyndigheten undersøke om kommunen sikrer en forsvarlig tildeling av støttekontaktjenester etter lov om sosiale tjenester § 4-3 jf. § 4-2 bokstav c. Beskrivelsene og revisjonskriteriene under dette området er relativt lik beskrivelsene og revisjonskriteriene for avlastningstjenestene i kapittel 5.1. Det er imidlertid noen vesentlige forskjeller på avlastnings- og støttekontaktjenestene som har gjort at vi har valgt å beskrive disse i to ulike kapitler.

Myndighetskravet om forsvarlig tildeling av støttekontaktjenester er utledet av lov om sosiale tjenester § 4-3 og § 4-2 bokstav c, § 2-1 første, annet og tredje ledd, kvalitetsforskriften § 3 og internkontrollforskriften § 3 og § 4.

Det følger av sosialtjenesteloven § 2-1, jf. internkontrollforskriften § 3, at kommunen gjennom planlegging, organisering, utføring og vedlikehold må sikre en forsvarlig tildeling av støttekontaktjenester. Med begrepet "sikre" menes at undersøkelsene ikke skal begrenses til om tildelingen av tjenestene er forsvarlig, men om kommunens styring sikrer at kommunens tildeling av tjenestene er forsvarlig. For å sikre en forsvarlig tildeling av støttekontaktjenesten, må kommunen styre slik at den sikrer at denne retten oppfylles.

I dette tilsynet har vi lagt til grunn følgende underkriterier som kjennetegn på forsvarlig tildeling:

- Om kommunen sikrer at alle søkere får relevant informasjon i forkant av søknaden,
- Om kommunen sikrer at tildeling skjer uavhengig av diagnose og alder,
- Om kommunen sikrer at det foretas en relevant utredning av aller søkere,
- Om kommunen sikrer at det gjennomføres en individuell vurdering av alle søkere
- Om kommunen sikrer at iverksatte vedtak utføres snarest mulig og i samsvar med vedtaket
- Om kommunen sikrer at alternative tiltak vurderes der vedtaket ikke kan oppfylles

### **5.2.1 Om kommunen sikrer at aktuelle søkere får relevant informasjon i forkant av søknad**

Manglende kunnskap om tjenesten antas å være en av flere årsaker til at mange som har behov for støttekontaktjenester ikke tar kontakt med hjelpeapparatet. Kommunene må sikre at det gis relevant informasjon om hvordan en kan søke på støttekontaktjenester til aktuelle søkere. Dette er avgjørende for at aktuelle søkere skal kunne søke om hjelp, og for at de skal ha mulighet til å ivareta sine interesser i forbindelse med søknaden.

I henhold til lov om sosiale tjenester § 4-1 vil kommunen ha plikt til å informere aktivt om støttekontakttjenesten, formålet med tjenesten, hvordan tjenesten er organisert og hvor en kan henvende seg. Plikten understøttes også av regelen i sosialtjenesteloven § 3-5 som foreskriver at sosialtjenesten skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

Kommunen har videre opplysnings- og veiledningsplikt. Denne plikten følger av sosialtjenestelovens § 4-1 og forvaltningslovens § 11 første ledd. Opplysnings- og veiledningsplikten forutsetter i alminnelighet at tjenestemottakeren selv tar kontakt med kommunen/sosialtjenesten. Formålet med veiledningen skal være å gi partene adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte. Bestemmelsene skal bidra til å sikre at søkeren får orientering om sine rettigheter. Informasjonen skal gis på en måte som blir forstått og mottakeren. For å finne ut om kommunen sikrer at aktuelle søkere gis relevant informasjon i forkant av søknaden må revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- om ansvaret for å informere om kommunens støttekontaktjenester, formålet med tjenestene og hvordan støttekontakttjenestene er organisert, er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- om ansvaret for å informere om hvor en kan henvende seg for å søke støttekontaktjenester er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- om ansvaret for at aktuelle søkere får informasjon om at det er mulig å søke støttekontaktjenester og informasjon om hvordan de kan søke, er klart og kjent (jf. ikf. § 4 annet ledd a)

### **5.2.2 Om kommunen sikrer at støttekontakttjenesten tildeles uavhengig av diagnose og alder**

Forsvarlig tildeling av støttekontaktjenester forutsetter at kommunen tildeler tjenesten i henhold til vilkårene i lov om sosiale tjenester § 4-3 og § 4-2 bokstav c. Tildelingen av tjenesten skal være alders- og diagnoseuavhengig. Det vil si at kommunen må sikre at hvem som kan få tjenesten ikke begrenses til brukergrupper med bestemte diagnoser eller bestemte aldersgrupper, men tildeler tjenesten med utgangspunkt i en vurdering av søkerens alminnelige funksjonsevne.

Dette betyr at kommunen må sikre tildelingspraksis eller -rutiner som ikke begrenser tildeling av tjenesten til bestemte grupper. Videre må kommunens organisering av tjenesten ikke bidra at den utelukker noen fra å få tildelt støttekontaktjenester. Selv om tjenesten skal tildeles uavhengig av diagnose og alder, vil opplysninger om diagnose og alder være relevante momenter ved vurdering av søkerens funksjonsnivå. Kommunen skal kunne gjøre rede for at støttekontakttjenestene tildeles uavhengig av diagnose og alder.

Revisjonslaget må undersøke om det er forhold ved kommunens organisering av tjenesten som begrenser tildeling av støttekontaktjenester til bestemte grupper brukere, eller som utestenger bestemte brukere fra å få tjenesten. Revisjonslaget må videre undersøke om kommunens tildelingspraksis utelukker bestemte grupper fra å få støttekontaktjenester.

Revisjonslaget må skaffe seg kunnskap om hvordan støttekontaktjenestene er organisert i kommunen og kunnskap om kommunens tildelingspraksis. I en del kommuner vil støttekontaktjenesten kunne være organisert under ulike organisatoriske enheter. I slike tilfeller er det viktig å undersøke om de ulike organisatoriske enhetene har like rutiner og følger lik praksis for tildeling.

For å finne ut om kommunen sikrer at støttekontaktjenestene tildeles uavhengig av diagnose og alder må revisjonslagene gjennom faktainnhenting avklare:

- Om ansvaret for og organisering av støttekontaktjenestene er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- Om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å avdekke svikt i kravet om en diagnose- og aldersuavhengig tildeling av støttekontaktjenester (jf. § 4 ikf. annet ledd g)
- Om kommunen sikrer at overtredelser av kravet om at støttekontaktjenester skal tildeles uavhengig av diagnose og alder rettes opp og at ytterligere overtredelser forebygges (jf. ikf. § 4 annet ledd g)

### **5.2.3 Om kommunen sikrer at det skjer en relevant utredning av alle søkere**

For å sikre forsvarlig tildeling av tjenesten må det gjøres en relevant utredning av søkeren. Støttekontakt tildeles søkere som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer. Tildelingen skjer med ut fra en vurdering av søkerens hjelpebehov i forhold til grunnvilkårene i lov om sosiale tjenester § 4-3.

Forsvarlig tildeling av støttekontakt forutsetter at tjenestetilbudet er forsvarlig i forhold til søkerens behov. Kommunen må derfor sikre at både søkerens situasjon og behov utredes. Mangelfull utredning kan være en årsak til at vedtak blir fattet på grunnlag av uriktige og/eller manglende opplysninger.

Myndighetskravet om relevant utredning følger av lov om sosiale tjenester § 8-1 og forvaltningslovens § 17. Forvaltningsloven § 17 stiller krav til forvaltningen om å opplyse saken så godt som mulig før vedtak fattes. Alle relevante forhold som vil kunne påvirke skjønnsanvendelsen må belyses.

I en relevant utredning skal kommunen kartlegge og beskrive søkerens hjelpebehov, sosiale situasjon, nettverk, samt andre og tidligere hjelpetiltak. En relevant utredning må videre ta hensyn til søkerens egne ønsker. Kravet om at tjenestemottakerne skal høres og at støttekontaktstilbudet skal planlegges og utformes i samarbeid med dem følger av bestemmelsen om brukermedvirkning i sosialtjenestelovens § 8-4 (jf. kapittel 3.4). En relevant utredning av søkeren skal sikre forsvarlig tildeling.

En forutsetning for relevant utredning er at de ansatte i kommunen som foretar den konkrete utredningen har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere dette på en faglig forsvarlig måte.

Revisjonslaget må gjennom faktainnhenting avklare om kommunen i sin tildelingspraksis sikrer at det skjer relevant utredning av søkerne. Revisjonslaget må undersøke hvordan kommunen skaffer seg kunnskap om søkeres behov og ønsker. Utover den informasjon som søker selv legger fram, vil en relevant utredning kreve at kommunen aktivt går inn med faglig kvalifisert personale for å framskaffe kunnskap om søkeres behov.

For å finne ut om kommunen sikrer at det skjer en relevant utredning av alle søkere må revisjonslagene gjennom faktainnhenting avklare:

- om kommunen har innarbeidede prosedyrer som sikrer at kravet om relevant utredning ivaretas (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- om kommunen sikrer at arbeidstakere som utreder søkerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter til å foreta relevant utredning (jf. ikf. § 4 annet ledd c)
- om kommunen sikrer at arbeidstakere får tilgang til og opplæring i å bruke lov- og regelverk herunder sentrale og evt. lokale veiledere og faglige retningslinjer som er styrende for tildeling av støttekontakttjenesten (jf. ikf. § 4 annet ledd b)
- om kommunen foretar systematisk gjennomgang av sine tjenester og resultater for å finne fram til områder der det er fare for svikt eller brudd på regelverket (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å avdekke og rette opp manglende ivaretagelse av og avvik fra kravet om relevant utredning (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å kartlegge kompetansebehov og rekruttere personell med nødvendig kompetanse (jf. ikf. § 4 annet ledd c og g)
- om kommunen kompenserer for eventuell manglende utdanning og erfaring hos ansatte med maler og/eller kartleggingsskjema, veiledning og /eller drøftingsmøter for å sikre forsvarligheten i utredningen (jf. ikf. § 4 annet ledd g)

Kommunen kan tenkes å ivareta kravet under kulepunkt 5 om å avdekke mangler og avvik gjennom ulike typer prosedyrer som er innarbeidet. Kommunen kan ha systemer for å melde tilbake om mangler eller feil allerede i forbindelse med utredningen, - prosedyrer som sørger for at klager på tjenestetilbudet registres, og i den grad de er relevante for kommunens utredningspraksis, følges opp av de som er ansvarlig for utredning og tildeling av tjenesten. Et annet eksempel kan være rutiner som sørger for rapportering fra ansatte som skal iverksette vedtak eller fra tjenesteutøvere registreres og følges opp når dette har betydning for kommunens tildelingspraksis. Tjenesteutøverne vil tidlig kunne registrere sprik mellom tjenestetilbud og tjenestebehov og eventuelle manglende tilrettelegging av tjenestetilbudet.

## **5.2.4 Om kommunen sikrer at alle søkere vurderes individuelt**

Kravet om individuell vurdering betyr at tjenestetildeling både med hensyn til omfang og innhold skal vurderes og begrunnes i den enkelte søkeres behov. Myndighetskravet utledes av sosialtjenesteloven § 4-3 jf § 4-2 bokstav c og § 8-1, jf. forvaltningslovens kapittel IV og V.

Det er nær sammenheng mellom kravet om relevant utredning (foregående avsnitt) og kravet om individuell vurdering. Kommunens sikring av at det foretas relevant utredning er en

forutsetning for, og skal legge grunnlaget for, å foreta en individuell vurdering. Hvis kommunen ikke sikrer en individuell vurdering av søkerne vil dette kunne føre til at tjenesten ikke tildeles i forhold til de behovene søkeren har.

Noen kommuner tildeler tjenesten ut fra standarder i stedet for å foreta en individuell vurdering. Eksempler på standardisert tjenestetildeling kan være at støttekontakt bare innvilges til voksne brukere med psykiatriske diagnoser, eller at støttekontakt bare tildeles med et bestemt antall timer. Tildeling foretatt på bakgrunn av standardiserte løsninger tilfredsstillende ikke kravet om en individuell vurdering.

For å finne ut om kommunen har en tildelingspraksis som sikrer en individuell vurdering av søkerens behov, skal revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- om kommunen sikrer tildelingspraksis som er basert på konkrete individuelle vurderinger av søkerens behov og ikke på standardiserte løsninger (jf. internkontrollforskriften § 4 annet ledd g)
- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å avdekke og fange opp forhold ved kommunens tildelingspraksis ved søknad om støttekontakt som ikke tilfredsstillende lovgivningens krav om individuell vurdering (jf. internkontrollforskriften § 4 bokstav g)
- om kommunen har innarbeidede prosedyrer for å rette opp forhold ved kommunens saksbehandlingsprosedyrer, -rutiner eller -instruksjoner eller tildelingspraksis som ikke tilfredsstillende lovgivningens krav om individuell vurdering (jf. internkontrollforskriften § 4 bokstav g).

Revisjonslagene må konkret vurdere nærmere om tjenestetildelingen i de enkelte kommunene er basert på konkrete individuelle vurderinger eller på standardiserte løsninger. Det er viktig at denne vurderingen ses i sammenheng med vurderingen av om kommunen sikrer en relevant utredning av alle søkere.

### **5.2.5 Om kommunene sikrer at vedtak iverksettes snarest mulig og utføres i samsvar med vedtaket**

Revisjonskriteriet har to sider. Kommunen skal sikre at innvilget støttekontakt iverksettes snarest mulig og i samsvar med det vedtaket gir anvisning på. Myndighetskravet kan utledes av ulovfestet forvaltningsrett og indirekte av forvaltningslovens § 42 om utsatt iverksetting av vedtak og av sosialtjenesteloven §§ 4-3 og 4-2 annet ledd c.

Manglende iverksetting eller at iverksettelsen drøyer vil være et problem for mange. Utgangspunktet er at virkningene av et forvaltningsvedtak inntreffer fra det tidspunkt vedtaket er truffet og søker er gitt underretning i medhold av forvaltningsloven § 27. Kommunen skal sikre at tjenesten ytes fra det tidspunkt vedtaket angir eller snarest mulig etter at underretning om vedtaket er gitt.

Vedtaket bør så langt det er mulig utformes slik at mottakeren vet hvilke tjenester som skal gis, omfang, og når de skal gis. Noen ganger er ikke oppstartstidspunkt angitt i vedtaket. I dette

tilsynet har vi tatt utgangspunkt i at hvis kommunen ikke iverksetter støttekontakttilbudet fra det tidspunkt vedtaket selv angir eller innen tre uker har vurdert andre tiltak, så har ikke kommunen sikret at vedtak iverksettes til snarest mulig.

Støttekontakttjenesten skal videre utføres i samsvar med det vedtaket gir anvisning på. En forsvarlig tjenestetildeling forutsetter derfor at kommunen følger opp tjenestetildelingen for å sikre at tilbudet gjennomføres slik som vedtaket forutsetter.

For å oppfylle kravet må kommunen blant annet ha innarbeidede prosedyrer som sikrer at personer som har i oppgave å gjennomføre tjenesten *gis* og *har* kunnskap om innholdet i vedtaket. Kommunen må videre sørge for å ha kunnskap om hvordan iverksette vedtak faktisk utføres for å kunne kontrollere at utøvelsen skjer i samsvar med vedtaket.

Kunnskap om utføringen kan skaffes ved at kommunen etter at tilbudet er kommet i gang innen rimelig tid tar kontakt med støttekontakten(e) for å undersøke hvordan tilbudet fungerer. Mange tjenestemottakere vil selv kunne gi tilbakemelding om hvordan tjenesten fungerer. Kommunen må ha systemer som fanger opp og tar vare på tilbakemeldinger fra brukerne.

Revisjonslaget skal avklare om kommunen sikrer at vedtak som er truffet gjennomføres snarest mulig og i samsvar med vedtaket. For å finne ut om kommunen sikrer dette må revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- Om ansvaret for å sikre at vedtak om støttekontakt blir iverksatt snarest mulig og i samsvar med vedtaket, er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd bokstav a)
- Om kommunen har innarbeidede prosedyrer som sikrer at vedtak om støttekontakt iverksettes snarest mulig og i samsvar med vedtaket (jf. ikf. § 4 bokstav g)
- Om kommunen gjennomfører tiltak for å kartlegge områder der det kan inntre svikt i forbindelse med iverksetting av vedtaket og gjennomføring av støttekontakttilbudet (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen sikrer at støttekontakter kontaktes og følges opp etter at vedtaket er iverksatt (jf. ikf. § 4 annet ledd d)
- Om kommunen har systemer for å håndtere og følge opp tilbakemeldinger fra tjenestemottakerne og fra støttekontaktene (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen sikrer registrering av feil og uønskede hendelser i forbindelse med iverksetting av vedtak og gjennomføringen av støttekontakttiltak (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen sikrer avvikshåndtering ved gjennomføring av tjenestetilbudet hvis dette avviker fra vedtaket (jf. ikf. § 4 annet ledd g og f)



## **5.2.6 Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak vurderes der vedtaket ikke kan oppfylles**

Kommunen skal sikre at vedtak gjennomføres i henhold til innhold og til rett tid, jf. foregående pkt. 5.2.5. For at kommunen skal kunne sikre forsvarlig tjenestetildeling må den være forberedt på situasjoner der vedtak som er fattet likevel ikke kan iverksettes som forutsatt. Slike situasjoner kan inntre både før tiltaket har kommet i gang og etter at tiltaket er iverksatt. Kommunen må sikre at midlertidige tiltak blir vurdert og eventuelt iverksatt. Eventuelle midlertidige tiltak settes inn fram til de tiltakene vedtaket gir anvisning på kan iverksettes.

Forsvarlig tildeling forutsetter at kommunen sikrer at midlertidige tiltak settes inn der vedtaket ikke kan oppfylles som forutsatt og til rett tid. Ulike omstendigheter kan inntreffe som gjør at det ikke lar seg gjøre å iverksette vedtaket som forutsatt. Eksempelvis kan det være problemer med å rekruttere støttekontakter.

Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak vurderes og eventuelt iverksettes der vedtaket ikke kan oppfylles, må revisjonslaget avklare gjennom faktainnhenting.

- Om ansvaret for å sikre at midlertidige tiltak blir vurdert og eventuelt iverksatt der vedtaket ikke kan oppfylles er klart og kjent for relevante instanser i kommunen (jf. ikf. § 4 annet ledd bokstav a)
- Om kommunen sikrer at midlertidige tiltak blir vurdert der vedtaket ikke kan oppfylles (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- Om kommunen kartlegger områder der det kan inntre svikt i forbindelse med iverksetting og gjennomføring av vedtaket (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen har systemer for å håndtere og følge opp tilbakemeldinger fra tjenestemottakerne og støttekontakter (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- Om kommunen har etablert ordninger for registrering av feil og uønskede hendelser i forbindelse med iverksetting av vedtak og gjennomføringen av støttekontakt (jf. ikf. § 4 annet ledd f)

## **5.3 Område 3: Sikring av at avlastere og støttekontakter har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter innenfor det aktuelle området.**

Under område 3 skal tilsynsmyndighetene undersøke om kommunen sikrer at avlastningspersonell og støttekontakter har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter til å kunne utføre oppgavene i forbindelse med gjennomføring av avlastnings- og støttekontaktjenester. Myndighetskravet følger av sosialtjenesteloven § 2-1 og internkontrollforskriften § 4 annet ledd annet ledd c.

Kravet kan også avledes av regelen i sosialtjenesteloven § 2-3. I følge bestemmelsen i sosialtjenestelovens § 2-3 har kommunen ansvar for å gi sosialtjenestens personell nødvendig opplæring. Foruten generell opplæring om hva det innebærer å være offentlig ansatt, vil den

omsorgstrengendes behov være styrende for hvilken opplæring kommunen er forpliktet til å yte.

Sikring av kunnskaper og ferdigheter, herunder opplæring har sammenheng med myndighetskravet om forsvarlig tildeling av avlastnings- og støttekontakttjenester som er behandlet under områdene 1 og 2. Informasjon og kunnskap om søkeren som kommunen skal skaffe gjennom relevant utredning, skal tjene til å sikre en forsvarlig tildeling og herunder utføring av tjenesten. Denne kunnskapen bak tildelingen er derfor relevant og viktig i arbeidet med rekruttering, veiledning og opplæring av personer som skal utføre tjenesten. For å sikre en forsvarlig tildeling må brukerens behov imøtekommes i praksis. Kunnskapen om dette behovet må derfor fanges opp, bevares og benyttes i arbeidet med å sikre at tjenesteutøverne har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter innenfor det aktuelle området.

Det betyr at ansvarlig for opplæringen må kjenne tjenestemottakers hjelpebehov, hvilke kunnskaper og ferdigheter avlaster og støttekontakt må ha for å ivareta disse behovene, og gjennom rekrutteringstiltak og/eller internopplæring sørge for de kan ivareta hjelpebehovene på en forsvarlig måte. Myndighetskravet forutsetter at virksomheten kartlegger kompetansebehov som den enkelte avlaster og støttekontakt har behov for.

En viktig forutsetning for at avlastning og støttekontakt blir vellykket, er at kommunen sørger for rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av tjenesteyterne. Utøverne og deres innsats er avgjørende for at både avlastnings- og støttekontakttjenesten skal bli effektiv og forsvarlig.

I dette tilsynet har vi lagt til grunn følgende underkriterier som kjennetegn på myndighetskravet forsvarlig sikring av at avlaster og støttekontakter har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter innenfor det aktuelle området:

- Om kommunene sikrer at det skjer vurdering av krav til avlasteres og støttekontakters kunnskaper og ferdigheter før oppdrag tildeles.
- Om kommunen sikrer at avlaster og støttekontakter får nødvendig opplæring om brukerens spesielle behov før de settes inn i arbeidet.
- Om kommunen sikrer at det skjer jevnlig evaluering av tjenestetilbudet der de som mottar tjenesten og de som yter tjenesten er involvert.
- Om kommunen sikrer at det skjer jevnlig oppfølging under utførelsen av oppdraget, samt at det settes inn opplæring/veiledning der det fremkommer behov.

### **5.3.1 Om kommunen sikrer at det skjer en vurdering av krav til avlasteres og støttekontakters kunnskaper og ferdigheter før oppdrag tildeles**

Kriteriet gir anvisning på to aktiviteter som kommunen må sikre: at det gjøres en vurdering av hvilke krav som må stilles til avlaster og støttekontakter i kommunen, og at den enkeltes kunnskaper og ferdigheter vurderes opp mot disse kravene før de får oppdraget tildelt. Kriteriet forutsetter at begge disse aktivitetene sikres utført.

Kravene henger sammen. Kunnskaps- og ferdighetskravene som stilles til de som tildeles oppdrag må bygge på en vurdering av tjenestebehovene til tjenestemottakeren. Det må stilles generelle krav til kunnskaper og ferdigheter og individuelle krav ut fra de behov den omsorgstrengende har.

Forhold knyttet til den enkelte omsorgstrengende vil ha betydning for hvilke krav til kunnskaper og ferdigheter som må stilles. I noen tilfeller vil kunnskap om særlige forhold og behov hos den omsorgstrengende være helt avgjørende for å gi forsvarlige tjenester. Eksempler på dette kan være språk og spesielle måter å kommunisere på, eksempelvis med tegnspråk. Det kan være tekniske hjelpemidler og medisinsk utstyr i bruk som avlaster må kunne håndtere. Tjenestemottaker kan ha behov for hjelp til medisiner og særlige forhold knyttet til å avverge og håndtere selvskadning og utageringer. I noen tilfeller kan det kreve at det må rekrutteres tjenesteytere med formell kompetanse, eksempelvis helsefaglig. I andre tilfeller er det tilstrekkelig at særlig kvalifiserte ansatte foretar opplæring og veiledning av avlaster. Grunnleggende behov må kunne ivaretas, og det må settes krav til at tjenesteyter har nødvendig innsikt i hva dette betyr. Respekt for tjenestemottakers integritet og evne til kommunikasjon med tjenestemottaker og eventuelle omsorgsgivere er viktige ferdigheter for at tjenestene skal lykkes. I rekrutteringsfasen må det derfor settes krav om referanser hvis ikke avlaster og støttekontakt allerede er godt kjent i kommunen.

Det bør foreligge innarbeidet praksis som sikrer at eventuelle synspunkter fra tjenestemottaker og omsorgsgivere tas med hvis det er av betydning for rekrutteringen.

For å finne ut om kommunen sikrer at det skjer en vurdering av krav til avlasteres og støttekontaktens kunnskaper og ferdigheter før ansettelse skal revisjonslaget gjennom faktainnhentingene avklare:

- Om det er klart og kjent i kommunen hvem som har ansvar og oppgaver for å sikre at avlaster og støttekontakt har nødvendig kunnskap og ferdigheter (jf. ikf. § 4 annet ledd a).
- Om de som har ansvar og oppgaver med å vurdere om avlaster og støttekontakt har tilstrekkelige ferdigheter og kunnskaper har tilstrekkelige kompetanse til å kunne gjøre denne jobben (jf. ikf. § 4 annet ledd c).
- Om kommunene sikrer at det skjer en vurdering av hvilke krav som skal stilles til avlaster og støttekontaktens kunnskaper og ferdigheter før oppdrag tildeles (jf. ikf. § 4 annet ledd g).
- Om kommunen sikrer at den som skal tildeles oppdrag som avlaster eller støttekontakt blir vurdert i forhold til de kunnskaps- og ferdighetskrav kommunen stiller (jf. ikf. § 4 annet ledd g)

### **5.3.2 Om kommunen sikrer at avlastere og støttekontakter gis nødvendig opplæring om brukerens spesielle behov før de settes inn i arbeidet**

Kriteriet innebærer at kommunen skal sikre at tjenesteyterne gis nødvendig opplæring om den omsorgstrengendes behov før de settes inn i arbeidet.

Nødvendig opplæring vil blant annet avhenge av hva de som skal settes inn i arbeidet allerede har av kunnskap og kompetanse, jf. foregående punkt 5.3.1. Kriteriet forutsetter derfor at kommunen allerede har foretatt de vurderingene som er nevnt under 4.5.1. Kriteriet forutsetter videre at kommunen har utredet og kartlagt omsorgstrengendes behov (jf. punktene 5.1.3 og 5.2.3 ovenfor). Kunnskap om dette vil være med på å fortelle om grunnleggende behov og dermed hvilken opplæring og informasjon som vil være nødvendig for å kunne utføre oppgaven. De som har ansvar for, og driver opplæring av avlastere og støttekontakter må kjenne til denne informasjonen når de vurderer hvilke behov for opplæring som må dekkes før den enkelte kan settes inn i arbeidet som avlaster eller støttekontakt. For å sikre kriteriet bør kommunen ha en plan for opplæring som omfatter avlastere og støttekontakter.

Nødvendig opplæring er en forutsetning for at gjennomføringen av tjenestene skal bli vellykket og få den tiltenkt effekt. Innføring i rolleforståelse, for eksempel hva det vil si å være støttekontakt og avlaster, og taushetsplikt er eksempler på allmenne emner i nødvendig opplæring for dem som ansettes eller som skal utføre oppdrag for kommunen.

Forhold knyttet til den omsorgstrengende vil ha betydning for hvilke krav som skal stilles til opplæring. Dette kan for eksempel være opplæring i kommunikasjonsformer, tekniske hjelpemidler, håndtering av utagerende atferd og medisinske forhold (jf. 5.3.1).

For å finne ut om kommunen sikrer at avlastere og støttekontakter gis nødvendig opplæring og informasjon om brukerens behov før de settes inn i arbeidet skal revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- Om tjenestene er organisert slik at det er klart og kjent i organisasjonen hvem som har ansvaret for å sikre at avlastere og støttekontakter gis nødvendig opplæring og informasjon om brukerens behov før de settes inn i arbeidet (jf. ikf. § 4 annet ledd bokstav a).
- Om kommunen sikrer at de som skal utføre oppgaven med å gi nødvendig opplæring og informasjon til avlastere og støttekontakter, selv har tilstrekkelige kunnskaper til å kunne gjøre denne jobben (jf. ikf. § 4 annet ledd c).
- Om de med ansvar og oppgaver knyttet til opplæring, sikrer at avlastere og støttekontakter gis nødvendig opplæring og informasjon om brukerens behov før de settes inn i arbeidet (jf. ikf. § 4 annet ledd g).
- Om kommunen sikrer at informasjon om avvik fra kravet om nødvendig opplæring meldes til overordnet ansvarlig for tjenestene, og at de ansatte kjenner til dette meldingskravet (jf. ikf. § 4 annet ledd g).
- Om kommunen har innarbeidet prosedyrer for avvikshåndtering slik at det gjøres nødvendige korrigeringer for mangler i nødvendig opplæring (jf. ikf. § 4 annet ledd g).

### **5.3.3 Om kommunen sikrer at det skjer en jevnlig evaluering av tjenestetilbudet der de som mottar tjenesten og de som yter tjenesten er involvert**

Kriteriet innebærer at det i vedtaksperioden både for avlastning og støttekontakt skjer en jevnlig evaluering av tjenesteyterens kunnskaper og ferdigheter. Kriteriet innebærer at kommunen må ha en prosedyre som sikrer at evaluering skjer regelmessig. En slik prosedyre kan for eksempel være i form av en plan som fastsetter regelmessig evaluering, eller at jevnlig evaluering kan være en del av en innarbeidet praksis som lar seg dokumentere på annen måte.

Revisjonskriteriet viser til at det er avlastnings- og støttekontakttilbudet som er gjenstand for evaluering. En slik evaluering vil omfatte alle sider av tjenestene – det vil si både hvordan tjenestene utføres og av tjenestenes egnethet i forhold til mottaker osv. Revisjonskriteriet må ses i sammenheng med innholdet i myndighetskravet under område 3 – ”sikring av at avlastere og støttekontakter har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter på det aktuelle området”. Revisjonslaget må rette oppmerksomhet mot evaluering som virkemiddel i å sikre at tjenesteyterne til enhver tid har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter til å kunne utføre jobben

Alle involverte skal medvirke i evalueringsarbeidet. På samme måte må støttekontakten samt brukeren av tjenesten medvirke i slikt evalueringsarbeide. Tjenesteyternes engasjement og deltakelse i evalueringsarbeidet bør motiveres og tilbakemeldinger tas på alvor. Kommunen kan sikre dette blant annet ved å trekke tjenesteyterne med i ansvarsgrupper, arbeidsgrupper, kvalitetssirkler, forslagskasser og gjennom medarbeidersamtaler.

Kommunen bør aktivt bruke erfaringer fra både omsorgstrengende, omsorgsgivere og pårørende, i evalueringsarbeidet. Kommunen kan sikre medvirkning fra disse ved å sikre at tilbakemeldinger om tjenesteutføringen blir hørt og fanget opp på ulike måter, både med direkte kontakt knyttet til den enkeltes tjenestetilbud og mer generelt gjennom eksempelvis brukerundersøkelser.

For å finne ut om kommunen sikrer at det skjer en jevnlig evaluering av tjenestene der de som mottar tjenesten og yter tjenesten er involvert, skal revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- Om avlastnings- og støttekontaktjenestene er organisert slik at ansvar og oppgaver for å sikre at det skjer en jevnlig evaluering av tjenestetilbudet med aktuelle involvert, er klart og kjent (jf. ikf. § 4 annet ledd a).
- Om kommunen sikrer at de som har ansvar for og oppgaven med at det skjer en evaluering, har tilstrekkelige kunnskaper til å kunne gjøre denne jobben (jf. ikf. § 4 annet ledd c).
- Om kommunen gjennom innarbeidete prosedyrer sikrer at det skjer en jevnlig evaluering av tjenestetilbudet (jf. ikf. § 4 annet ledd g).
- Om kommunen sikrer at tjenesteyterne medvirker i evalueringen av tjenestetilbudet som ledd i å sikre at disse har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter (jf. ikf. § 4 annet ledd d).

- Om kommunen sikrer at tjenestemottaker medvirker i evalueringen av tjenestetilbudet som ledd i å sikre at tjenesteyterne har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter (jf. ikf. § 4 annet ledd e).
- Om kommunen har innarbeidet prosedyre som sikrer avvikshåndtering, blant annet rapporteringsrutiner om eventuelle avvik fra evalueringskravet (jf. ikf. § 4 annet ledd g).
- Om kommunen har innarbeidet prosedyre som sikrer at avviksmeldinger fører til korrigering av manglende evaluering (jf. ikf. § 4 annet ledd g og h).

### **5.3.4 Om kommunen sikrer at det skjer en jevnlig oppfølging under utførelsen av oppdraget, samt at det settes inn opplæring/veiledning der det er behov**

Kommunen må sikre at avlastere og støttekontakter får jevnlig opplæring/veiledning. Begrepet veiledning er ikke et klart og entydig begrep. Veiledning er noe annet enn opplæring, og innebærer blant annet å legge til rette for videreutvikling og læring av kompetansen støttekontakter og avlastere har. Veiledning/opplæring må baseres på den kompetanse (både formell og reell) som avlaster og støttekontakt har. En viktig del av veiledning vil være å legge til rette for refleksjon og bevisstgjøring over tjenesteutøvelse. Veiledning kan gis både individuelt og i grupper. Hvor ofte og på hvilken måte veiledning/opplæring skal gis må derfor vurderes individuelt. Myndighetskravet på område 3 forutsetter at avlasterne og støttekontaktene har tilstrekkelige ferdigheter og kunnskaper til å gjøre jobben.

Første del av kriteriet innebærer at kommunen må ha et system som fanger opp og videreformidler behov for opplæring/veiledning og for å iverksette tiltak.

Kriteriet innebærer også at kommunen må sikre at det settes inn mer opplæring/veiledning der det er behov. Hvis evalueringen avdekker manglende kompetanse, er myndighetskravet på området – at avlastere og støttekontakter skal ha tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter, i utgangspunktet ikke sikret. For at kommunen skal overholde myndighetskravet må den derfor sette inn relevante opplærings-/veiledningstiltak der evalueringen avdekker manglende kompetanse.

Kriteriet forutsetter at kommunen kartlegger kompetansebehov og sørger for at alle medarbeidere får tilstrekkelig opplæring/veiledning der det er behov for det. Kommunen vil blant annet gjennom opplæringstiltak kunne skaffe seg nærmere kunnskap om eventuelle veiledningsbehov hos avlasterne og støttekontaktene. Ressursbehovet kan tydeliggjøres gjennom opplæringsplaner og opplæringsbudsjett.

Tilbakemeldinger fra avlasterne og støttekontaktene en viktig kilde til kunnskap om opplærings-/veiledningsbehov. Tjenesteyterne bør motiveres til engasjement og deltakelse i arbeidet med opplæring/veiledning og tilbakemeldinger bør tas på alvor. Kommunen har til enhver tid det faglige ansvaret for tjenestene som utøves. For avlastningstjenesten gjelder dette når tjenesten ytes av kommunens eget personale i avlastningsinstitusjonene, når avlastning gjennomføres som individuell avlastning, og når kommunen benytter private

aktører. Kommunen har det samme faglige ansvaret for støttekontakter som ansettes eller engasjeres for å utføre tjenesten, enten tjenesten gis individuelt eller sammen med flere andre. Jevnlig veiledning er nødvendig for at kommunen skal ha oversikt over hvordan tjenestene utføres slik at det kan settes inn tiltak hvis det er behov for det.

For å finne ut om kommunen sikrer at det skjer en jevnlig oppfølging gjennom veiledning og opplæring under utførelse av oppdraget, skal revisjonslaget gjennom faktainnhenting avklare:

- Om tjenestene er organisert slik at ansvar og oppgaver for å sikre jevnlig oppfølging gjennom veiledning og opplæring er klart og kjent (jf. ikf. § 4 annet ledd a).
- Om tjenestene er organisert slik at ansvar og oppgaver for å sikre at relevante tiltak iverksettes hvis evalueringen avdekker manglende kompetanse hos tjenesteytere, er klart og kjent i kommunens sosialtjeneste (jf. ikf. § 4 annet ledd a).
- Om kommunen sikrer at de som har ansvar for veiledning og opplæring har tilstrekkelige kunnskaper til å kunne gjøre denne jobben (jf. ikf. § 4 annet ledd c).
- Om kommunen har innarbeidet prosedyre som sikrer ansvarlige for tjenestene gjennomfører jevnlig veiledning og opplæring av tjenesteyterne (jf. ikf. § 4 annet ledd g).
- Om kommunen gjennom innarbeidete prosedyrer sikrer at kravet om veiledning og opplæring, er kjent blant avlastere og støttekontakter og tjenestemottakere, og at avvik skal meldes til ansvarlig for tjenestene (jf. ikf. § 4 annet ledd g).
- Om kommunen gjennom innarbeidete prosedyrer sikrer at ansvarlig for avlastningstjenesten og støttekontakttjenesten korrigerer manglende veiledning og opplæring gjennom egnede tiltak (jf. ikf. § 4 annet ledd).

## 6. Planlegging av tilsynet

Prosedyre for systemrevisjonsprosedyre med styrende dokumenter skal benyttes for å sikre at samme prosedyre og mal anvendes ved alle tilsynene. Disse finnes på Losen/Tilsyn/Planlagt tilsyn/ Planlagt tilsyn - styrende dokumenter/Prosedyre for systemrevisjon og rapport fra systemrevisjon.

### 6.1 Krav til revisjonslaget

Se *Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon*, avsnitt 5.2.1 Revisjonslagets sammensetning, ansvar og oppgaver.

Hovedregel for sammensetning av revisjonslaget for dette tilsynet er at laget må inneha nødvendig juridisk, sosialfaglig, eventuelt helsefaglig kompetanse. Revisjonslaget må ha kunnskap om problemstillinger knyttet til sosiale tjenester.

## **6.2 Tidfesting og omfang av revisjonene**

Det skal gjennomføres tilsyn i minimum 3 kommuner i hvert fylke. Helsetilsynet forventer at de folkerike fylkene gjennomfører flere enn 3 tilsyn. Tilsynene skal i henhold til vedtatt framdriftsplan være gjennomført og rapportene oversendt Statens helsetilsyn innen 15. oktober 2007. Rapportene oversendes fortløpende (sendes elektronisk til [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no)). Tilsynet har et omfang som tilsier at revisjonsbesøkene bør kunne gjennomføres i løpet av to dager.

## **6.3 Kriterier for utvelgelse av kommuner/bydeler**

Fylkesmennene velger ut kommuner/ bydeler det skal føres tilsyn med. Utvalget foretas blant annet på grunnlag av kunnskap fra klagesaksbehandling og vurderinger av risiko og sårbarhet basert på fylkesmannens kunnskap om kommunene/bydelene.

Vurdering av risiko og sårbarhet vil være avgjørende for utvelgelsen. Fylkesmennene kan gjennom kontakt med eksterne samarbeidspartnere som eksempelvis habiliteringstjenestene, lokale brukerorganisasjoner m.m. få nyttig informasjon både i utvelgelsesprosessen og som forberedelse til gjennomføring av tilsynet.

Tilsynet med avlastnings- og støttekontaktjenester og det landsomfattende tilsynet med kommunale helse- og sosialtjenester til voksne med psykiske lidelser i 2007 vil kunne overlappe hverandre på enkelte områder. Det anbefales derfor at de to tilsynene ikke legges til de samme kommunene, men at det velges ulike kommuner som tilsynsobjekter for de to tilsynene.

## **6.4 Kommunen som pliktsubjekt**

Kommunen er pliktsubjekt ved tilsynet – ikke sosialtjenesten isolert sett. Det innebærer at varsel og rapport stiles til kommune/bydel ved rådmann/bydelsdirektør/eventuelt ansvarlig for kommunen/bydelen.

## **6.5 Innhenting av kunnskap**

Før det sendes ut varsel og etterspørres dokumenter bør det undersøkes om ansatte hos fylkesmannen, som for eksempel ansvarlig for kommuneøkonomi og KOSTRA og ansatte som fører tilsyn med sosial- og helsetjenesten, har egnet kunnskap om kommunens organisering, ressursbruk og tjenester knyttet til kapittel 4 i sosialtjenesteloven. Opplysningene kan ha verdi som grunnlagsmateriale for eksempelvis hvilke dokumenter som etterspørres og i videre forberedelse av tilsynet. Det vises for øvrig til revisjonsprosedyrens punkt vedrørende forberedelse til tilsyn.



## 7. Gjennomføring av tilsynet

Avlastnings- og støttekontaktjenester er ofte organisert under forskjellige etater i kommunene/bydelene. Den samme tjenesten kan dessuten være organisert under ulike etater alt etter hvilken gruppe som regnes som aktuelle som tjenestemottakere, eksempelvis at støttekontaktjenester administreres av kulturetaten, og at ulike enheter/avdelinger behandler søknader om samme tjenester, eksempelvis at avlastning til barn/unge og eldre ligger til ulike avdelinger med ulike kriterier for behandling og tildeling. Arbeidsgruppen mener at revisjonslagene, avhengig av hvordan kommunen har organisert sine tjenester, som hovedregel skal undersøke og revidere samtlige tjenestesteder i kommunen/bydeler som yter støttekontakt og avlastning. Kommunens organisering av tjenestene vil få betydning for tilsynets omfang og hvilke informanter en velger i kommunen.

Det vises for øvrig til prosedyre for systemrevisjon med styrende dokumenter for nærmere beskrivelse av gjennomføring av tilsyn. Nedenfor følger beskrivelse av noen særlige forhold knyttet til dette tilsynet.

### 7.1 Dokumentinnhenting/- gjennomgang

Det vises til prosedyre for systemrevisjon kapittel 5.3. vedrørende dokumentgjennomgang. I dette tilsynet anbefales det å gjennomgå en del saksmapper for brukere som har fått innvilget avlastnings- og støttekontaktjenester, samt korttidsopphold. Revisjonslagene skal ta utgangspunkt i de nyeste mappene/vedtakene og ikke går lenger tilbake i tid enn 2 år. Kommunene vil variere svært i størrelse og antall brukere av de aktuelle tjenestene. Av hensyn til omfang av tilsynet anbefales det at revisjonslaget ikke gjennomgår mer enn 10-15 mapper.

*Følgende dokumenter kan være relevante:*

- Organisasjonsoversikt eller annet som viser hvem som innehar hvilke funksjoner, ansvar, myndighet og oppgaver fordeling i kommunen/bydelen. Andre etater/enheter enn helse- og sosial kan være aktuelle her (se over).
- Eventuelle sakspapirer som ligger til grunn for en nylig gjennomført organisering i kommunen av betydning for ansvar, myndighet og/eller oppgaveløsning knyttet til tjenester etter sosialtjenesteloven.
- Delegasjonsreglement eller annet som viser hvordan vedtaksfullmakt er delegert.
- Opplæringsplan og lignende
- Aktuelle prosedyrer/rutiner og retningslinjer som gjelder de reviderte områdene.
- Søknadsskjemaer og eventuell informasjonsmateriell om støttekontakt- og avlastningstjenester
- Enkeltvedtak om tildeling og avslag på sosiale tjenester etter kapittel 4-2, b og c og iverksettingstidspunkt for vedtak
- Individuelle planer og eventuelle andre planer
- Kommunens eventuelle egne, interne tilsynsrapporter

Dokumentgjennomgangen kan ha flere formål. Dokumentene er en kilde som kan si noe om hvordan kommunen løser sine oppgaver. For det første kan den gi nødvendig oversikt over kommunens organisering, struktur og ansvars plassering og gjennom det bidra til å finne fram til de rette intervjupersonene og informasjonskildene. For det andre kan dokumentene danne utgangspunkt for analyse av hvor det kan være fare for svikt når det gjelder oppfyllelse av de aktuelle myndighetskravene, gi informasjon om hvor i organisasjonen revisjonslaget skal fortsette granskningen, og hvilke spørsmål som er relevante ved intervjuene. I den grad det foreligger skriftlige styringsdokumenter må en vurdere om føringene er i samsvar med myndighetskravene, og sjekke ut i intervju om myndighetskravene følges i praksis.

## 7.2 Nærmere om informasjonskilder

*Aktuelle for intervju kan være:*

- Øverste ansvarlig for kommunen/bydel, leder for virksomhet/tjeneste som har ansvar for tildeling og tjenesteutøvelse etter §§ 4-2 b og c. Kommunens organisasjonsmodell er en viktig kilde for å kartlegge hvor mange og eventuelt hvem dette gjelder.
- Avlastere og støttekontakter som yter tjenester.
- Saksbehandler som fatter vedtak og tildeler tjeneste
- Saksbehandlere og andre tjensteytere som følger opp og veileder avlastere og støttekontakter.

## 8. Rapport

Det skal utarbeides en revisjonsrapport fra hver kommune det er ført tilsyn med.

### Om systemrevisjonsrapporten

Det vises til prosedyre for systemrevisjon og mal for tilsynsrapport. Områdene som revideres (jf. kapittel 4) skal omtales i rapporten, også de områder der det ikke er påpekt avvik eller merknader. Rapporten skal ta for seg de valgte områdene, tilsynsmyndighetens funn og vurderinger av disse.

Endelig rapport fra hvert tilsyn oversendes Statens helsetilsyn samtidig som den oversendes kommunen. Fristen er 15.oktober 2007. Alle rapportene skal også sendes fortløpende elektronisk til Statens helsetilsyn, som legger rapportene på Helsetilsynets nettsider. Rapportene sendes elektronisk til [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no). Fylkesmannen har ansvar for å følge opp de påpekte avvik og eventuelt gi pålegg om å rette opp forholdene, jf. lov om sosiale tjenester § 2-6 siste ledd.

Rapport som oppsummerer funnene fra tilsynet utarbeides og offentliggjøres av Statens helsetilsyn innen 1. mars 2008 i samsvar med vedtatt framdriftsplan.

## Litteraturliste

Askheim O.P, Andersen T, Eriksen J (red). *Sosiale tjenester for familier som har barn med funksjonsnedsettelse*. Gyldendal akademisk, 2004

Bliksvær, Trond. *Avlastning og støttekontakt. Omfang og praksis i kommunane*. Nordlandsforskning 1997

Elster, Ellen. *Sluttrapport avlastnings- og støttekontaktkampanjen. Et prosjekt under Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-97*, 1998, Rådet for funksjonshemmede

Helse- og omsorgsdepartementet, St.meld.nr. 25 (2005-2006). *Mestring, muligheter og mening Fremtidens omsorgsutfordringer*

Kittelsaa A. *Når de voksne skal ha litt fri*. Embla 2005, nr.1: 16-18, 23-26

Ot.prp 105 (2001-2002). *Om lov om endringer i lov 30.mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten og i enkelte andre lover*. Helsedepartementet

Romøren, Tor Inge. *Den fjerde alderen. Funksjonstap, familieomsorg og tjenestebruk hos mennesker over 80*. Oslo: Gyldendal Akademiske, 2001

Soldal, Kristin Andresen. *Støttekontakter: soveputer eller ressurser i velferdssamfunnet?* Bergen, Fagbokforlaget 2003

Sosialdepartementet: *Fleksibilitet og stabilitet. Avlastning*, 1992

Sosial- og helsedepartementet, NOU 2001:22: *Fra bruker til borger En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*.

Sosial- og helsedirektoratet IS-1183 Veileder: *Hvordan holde orden i eget hus. Internkontroll i sosial- og helsetjenesten*.

Sosial- og helsedirektoratet IS-1040 Veileder: *Saksbehandling og dokumentasjon for pleie- og omsorgstjenester*

Sosial- og helsedirektoratet: *Utviklingstrekk i helse- og sosialsektoren. Rapport fra Sosial- og helsedirektoratet, 2006*

Statens helsetilsyn. *Pleie- og omsorgstjenesten i kommunene: tjenestemottakere, hjelpebehov og tilbud.* Rapport 10/2003

Sosialdepartementet: Rundskriv I-1/93 Lov om sosiale tjenester m v

Sosialdepartementet: Rundskriv I-1/94 Tilleggsrundskriv til Rundskriv I-1/93

## **Aktuelle lover og forskrifter**

Lov 1967-02-10 nr 00: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).  
<http://www.lovdatab.no/all/nl-19670210-000.html>

LOV 1982-11-19 nr 66: Lov om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven).  
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19821119-066.html>

Lov 1984-03-30 nr 15: Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten (tilsynsloven).  
<http://www.lovdatab.no/all/nl-19840330-015.html>

Lov 1991-12-13 nr 81: Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven).  
<http://www.lovdatab.no/all/nl-19911213-081.html>

FOR 1992-12-04 nr 915: Forskrift til lov om sosiale tjenester m.v.  
<http://www.lovdatab.no/for/sf/ho/ho-19921204-0915.html>

FOR 2003-06-27 nr 792: Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (kvalitetsforskriften)  
<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20030627-0792.html>

FOR 2002-12-20 nr 1731: Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten (internkontrollforskriften) (ikf.).  
<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20021220-1731.html>