

Rettsikkerhetsprosjektet

Prosjektrapport - Februar 2005



Fylkesmannen i Vestfold
i samarbeid med
Sandefjord Kommune
Stokke Kommune
Sande Kommune



INNLEDNING

Fylkesmannen har et utstrakt ansvar for utøvelsen av rettssikkerhet.

Embetet har ønsket å sette et spesielt fokus på denne rollen - ikke minst fordi vi har en mistanke om at det som blir kjent gjennom f. eks klagebehandling og tilsyn kun viser en liten del av virkeligheten. De fleste klager aldri på vedtak. Av ressursmessige og ikke minst metodiske årsaker er det begrenset hva som kan avdekkes gjennom tilsyn. Enkelte nasjonale kartlegginger (eks. bruk av makt og tvang mot demente) gir klare indikasjoner på at vi har et utilstrekkelig bilde av den faktiske situasjon, ikke minst blant svake grupper.

Er det slik at fylkesmannen ved å være svært fokusert på rettssikkerhet pålegger kommunene en umulig oppgave og medvirker til å gi tjenestemottagerne falske forhåpninger om at det offentlige tjenestetilbudet skal avhjelpe alle plager? Er rettighetsfesting av tjenestetilbud utelukkende et gode? – Når mulighetene oppstår, skapes forventninger som senere lett blir til krav og rettigheter. Hvis rettigheten skal innebære risikofrihet og garanti mot overlast, vil apparatet for å håndtere dette bli svært.

Dette er noen av de problemstillinger som stadig dukker opp i blant annet pleie- og omsorgssektoren og som offentlige instanser må ha et bevisst forhold til i sin tjenesteutøvelse. Fylkesmannen har på ingen måte tatt mål av seg til å gi fullgode svar på disse problemstillingene, men har likevel ønsket å se nærmere på rettssikkerheten knyttet til pleie- og omsorgssektoren. Prosjektets hovedfokus, har vært i hvor stor grad den rettighetsfestingen som faktisk er vedtatt av Stortinget, kommer brukerne til gode.

Ved hjelp av Moderniseringsdepartementet (tidligere AAD) og i samarbeid med KS-Vestfold, har fylkesmannen gått løs på et prosjekt som vi for enkelthets skyld har kalt "*Rettsikkerhetsprosjektet*".

Vi skylder forsker Tor Inge Romøren en stor takk for at han velvilligst har stilt opp med gode råd og vink og ikke minst hjulpet oss med det statistiske materialet.

Ellers takkes Sande, Sandefjord og Stokke kommuner for svært velvillig tilretteleggelse, arbeidsinnsats og inspirerende samarbeid – forhåpentligvis til beste for alle parter.

Bjørn Strandli
leder styringsgruppen

Anne Mette Aralt
prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE:

Innledning	side	2
Sammendrag	side	5
1. Bakgrunn	side	7
1.1 Ideen	”	7
1.2 Finansieringen	”	8
1.3 Samarbeid med KS-Vestfold	”	8
2. Målsetting for prosjektet	side	8
2.1 Hypoteser	”	8
3. Hvordan har vi arbeidet?	side	9
3.1 Datatilsynet	”	9
3.2 Strukturen i prosjektet	”	9
3.2.1 Oppnevning og mandat for styringsgruppe	”	9
3.2.2 Oppnevning og mandat for prosjektgruppe	”	9
3.3 Milepæler	”	10
3.4 Metoder	”	10
3.5 Nærmere avgrensninger	”	11
3.6 Definisjoner	”	11
3.6.1 Rettssikkerhet	”	11
3.6.2 Tilfredshet for tjenestemottagere	”	12
4. Gjennomføring av undersøkelsen	side	13
4.1 Hvor mange vedtak fattes i kommunene?	”	13
4.2 Arbeidsmetode – journalgjennomgang	”	13
4.3 Nærmere om hva som er undersøkt og hvorfor	”	14
4.3.1 Illustrasjon av problemet	”	15
4.4 Tilbakemelding underveis til kommunene	”	17
4.4.1 Underveiskommentarer til kommunene knyttet til gjennomgang av klager/beklagelser	”	18
4.5 Arbeidsmetode ved intervjuene	”	19
5. Resultater fra undersøkelsen	side	19
5.1 Generelt om materialet	”	19
5.2 Hvem er tjenestemottagerne?	”	20
5.3 Årsakene til hjelpebehovene	”	22
5.4 Hva slags hjelp får tjenestemottagerne?	”	23
5.5 Tjenester det er klaget på til fylkesmannen/helsetilsynet	”	25
5.6 Kvaliteten på hjelpen	”	26
5.6.1 Kommentarer fra intervjuene	”	27
5.6.2 Vederlag	”	29
5.7 Hvor fornøyde er tjenestemottagerne?	”	29
5.8 Rettsriktige vedtak	”	30
5.9 Forholdet mellom rettsriktige vedtak og enkelte andre variabler	”	33

6.	Videre arbeid	side	33
6.1	Fylkesmannsrollen på rettssikkerhetsområdet	”	33
6.2	Forbedringsområder	”	35
	6.2.1 Forbedringsområder for alle tre kommunene	”	35
	6.2.2 Forbedringsområder for fylkesmannen	”	36
6.3	Metoder for informasjonsinnhenting	”	37
6.4	Analysearbeid	”	38
6.5	Tilrettelegging for dialog i det videre arbeidet	”	38
	6.5.1 Oppfølging av oppnådde resultater	”	38
7.	Konklusjon	side	39
7.1	Fikk vi svar på hypotesene våre?	”	39
7.2	Fungerte metodene vi benyttet?	”	39
7.3	Hva fortalte tjenestemottagerne oss?	”	39
7.4	Hva fortalte journalgjennomgangen oss?	”	40
7.5	Har vi nådd målsettingene våre?	”	41
7.6	Avslutningskommentarer	”	42
	Tabeller	side	44
	Tabelloversikt	”	45
	Litteratur som er omtalt	side	57
	Vedlegg:	side	58
1.	Brev far KS	”	59
2.	Brev fra AAD	”	60
3.	Brev til tjenestemottagerne	”	61
4.	Intervjuskjema knyttet til problemstillingen om klagesakenes representativitet	”	63
5.	Intervjuskjema om problemstilling knyttet til sammenheng mellom rettsriktige avgjørelser og tjenestemottageres tilfredshet	”	69
6.	Lovtekst Lov om sosiale tjenester § 4-2 a-e Lov om kommunehelsetjeneste (khtl) § 2-1	”	72
7.	Årshjul for fylkesmannens arbeid	”	73

SAMMENDRAG

Bakgrunn:

Fylkesmannen ønsket å få bedre dokumentasjon på graden av samsvar mellom klagesakerfering og kommunens håndteringen av rettssikkerhetskrav innen pleie- og omsorgssektoren. Det var også ønskelig å se på sammenhengen mellom rettsriktige avgjørelser og tjenestemottagernes tilfredshet med saksbehandling og tjenester. Videre har ideen vært å prøve å finne bedre metoder og rutiner for tolking og analyse av den tilgjengelige informasjonen som foreligger. Moderniseringsdepartementet (tidl AAD) har stilt prosjektpenger til disposisjon.

Fylkesmannen anmodet KS – Vestfold om å oppnevne tre samarbeidskommuner til prosjektet. Sandefjord, Sande og Stokke har deltatt.

Rettsriktighet og kvalitet:

I 2003 fattet de tre medvirkende kommunene 4881 vedtak om tjenester knyttet til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven (sosialtjenestelovens kap. 4 og kommunehelsetjenestelovens § 2-1). 22 av disse vedtakene ble påklaget til fylkesmann/helsetilsyn. Prosjektet har gjennomgått disse klagesakene. I tillegg har 31 saker fra personer som har ”beklaget seg”, vært sett på. Dette materiale inneholder både reelle klager som skulle vært behandlet etter reglene i særlovene og forvaltningsloven, og andre typer klagemål. Et tilfeldig utvalg på i alt 100 personer som mottok samme typer tjenester, er benyttet som referanse.

Det er foretatt journalgjennomgang og intervju-undersøkelser. Prosjektarbeidet har i noen utstrekning vært drevet som et aksjonsforskningsprosjekt hvor gjensidige tilbakemeldinger og derav følgende endringer er gjort underveis.

Svarprosenten ved intervju-undersøkelsen har vært varierende. Klagerne (gruppe A) har en svarprosent på 46%, ”beklagerne” (gruppe B) på 61 % og det tilfeldige utvalget (gruppe C) på 67 %. Intervju-undersøkelsen har hatt for øye to hovedproblemstillinger:

- ?? om klagesaker som kommer til behandling hos fylkesmannen/helsetilsynet er representative for problemer med saksbehandling og tjenesteutmåling i pleie- og omsorgstjenesten
- ?? hvorvidt det er en sammenheng mellom rettsriktige avgjørelser og søkerens fornøydhet med saksbehandling og tjenester

Klagerne har lav gjennomsnittsalder. Årsaken til hjelpebehovet er for en stor del utviklingshemming og/eller utviklingsforstyrrelser. I det tilfeldige utvalget er aldersgjennomsnittet mye høyere og årsaken til hjelpebehovet for en stor del somatiske sykdommer. I underkant av 10 % har en psykisk lidelse. Få personer med psykiske lidelser beklager seg. Bortsett fra dette faktum og at de er eldre, har ”beklagerne” en fordeling omtrent som den vanlige tjenestemottager.

De fleste vedtak er enten rettsriktige eller har reparable feil og mangler. For det tilfeldige utvalget på 100 personer er 210 vedtak gjennomgått. Av disse ble 110 vedtak kategorisert som rettsriktige og 73 beheftet med enkelte feil eller mangler av en slik art at de ville latt seg reparere ved en klagebehandling. 36 vedtak var beheftet med alvorlige feil. De vedtak som lider av store feil og mangler, er så dårlige at det for en stor del undergraver f. eks klageretten.

Klagesakene som fylkesmann/helsetilsyn mottar er representative, men gir et for smalt bilde av situasjonen. Det er ikke en statistisk signifikant sammenheng mellom rettsriktige avgjørelser og fornøydhetsgrad, men graden av rettsriktighet har en mulig effekt.

Vedtakene oppfattes ikke som et sentralt dokument i store deler av tjenesteområdene i kommunene. Manglende oversikt vil kunne føre til at det ikke ytes tjenester på rett nivå. Noen får kan hende for høyt tjenestenivå, andre for lavt. Kommunen kan med andre ord spare ressurser ved å håndtere saksbehandlingen ryddig og koordinert og være tydeligere i sin skriftlige kommunikasjon om hva som innvilges og hva som ikke ytes. Oversiktlig og forvaltningsmessig riktig saksbehandling vil etter all sannsynlighet også minske antall ”beklagere”. ”Beklagerne” er minst fornøyd. Dette synes å henge sammen med uklårheter i systemene og manglende svar på søknader og lignende.

Uavhengig av hvilken kommune de bor i, er de fleste brukerne fornøyd med typen hjelp, selve tjenestene og tjenesteutøverne. Omfanget av hjelpen er derimot ca. en fjerdedel misfornøyd med.

Kjønn, alder, og kommunetilhørighet hos tjenestemottakeren påvirker graden av fornøydhetsgrad. I den kommunen tjenestemottakeren er mest fornøyd, er sannsynlighetene for at de er tilfredse flere ganger høyere enn i den kommunen der de er minst fornøyd, – alt annet likt.

Prosjektets målsettinger oppfattes som innfridd. Hypotesene er i stor grad bekreftet.

Dialog:

Det er prøvd ut vellykkede dialogmetoder i prosjektet.

Måten å arbeide på, kan overføres til andre rettssikkerhetsområder, men hvert område må bearbeides konkret fordi arbeidsprosessen i seg selv er avgjørende for resultatet.

I det videre arbeidet må dialogen med kommunene være samordnet og konkret og basert på de intensjoner og holdninger som ligger til grunn for rettssikkerhetsprosjektet.

Hvert år – eventuelt hvert annet år – bør fylkesmannen gjennomføre større prosjekter på ulike rettssikkerhetsområder basert på den arbeidsmåten som her har vært benyttet. Dette kan gjøres uten at intervju-undersøkelsen gjennomføres. Det bør legges til rette for erfaringskonferanser i ulike aktuelle fora.

Analyse:

Både fylkesmann og kommunene har forbedringsområder. Fylkesmannen har mye å hente på i langt større grad enn vanlig å basere seg på en systematisk gjennomgang av klagesaks- og tilsynsmaterialet. Det vil være å bruke fylkesmannens samlede kunnskaper om situasjonen i kommunene som grunnlag for en bedre treffsikkerhet i tilsynsarbeidet og bør dessuten legges inn som en årvisst foreteelse i fylkesmannens arbeid med virksomhetsplan.

Erfaringer og konklusjoner fra fylkesmannens analysearbeid bør formidles i forventningsbrevet til kommunene. Slikt materiale vil også være nyttig grunnlag for erfaringsutveksling mellom kommune og fylkesmann.

1.0 BAKGRUNN

1.1 Ideen

Fylkesmannen kan sies å ha fem ulike typer roller:

- fagmyndighet som skal bidra til å gjennomføre nasjonal politikk på ulike fagfelt
- knutepunkt som skal være støttespiller, erfarings- og kunnskapsformidler for kommunene, foretak og andre aktører, - en lyttepost for regjeringen
- samordner som skal bidra til koordinering, samarbeid og tillit i en fragmentert forvaltning
- aktør og medspiller for utviklingstiltak
- veiviser og utøvende instans for rettssikkerhet

Tilliten mellom det offentlige og det sivile samfunn settes stadig på prøve. Det skyldes blant annet:

- borgerne er mer krevende og kjent med sine rettigheter
- kontaktflaten mellom enkeltmenneskets private sfære og det offentlige er mye større i dag enn tidligere

Det er symptomatisk at så mange er misfornøyd med det offentlige samtidig som tilbudet av tjenester aldri har vært større. Forventningene henger ikke samme med ressursene; - det er en avstand mellom det den enkelte forventer av tjenester/tilbud og det som det offentlige har anledning til å yte. I alle fall fremstår det slik gjennom media og i den offentlige debatten generelt.

Velferdsproduksjonen er en sammenhengende verdiskapningskjede, basert på en styringslinje fra Stortinget og ned på virksomhetsnivå i kommuner og foretak. Det er først og fremst staten som setter normer for rettssikkerhet, samtidig som staten er oppdragsgiver og finansieringskilde for kommunenes velferdsproduksjon. Vi har i dag lite administrative rutiner som kopler opplevd rettssikkerhet i 1. linjen med staten som kommunenes oppdragsgiver og finansieringskilde. Det har vært et ønske å få bedre dokumentasjon på graden av samsvar mellom klagesaks- og tilsynserfaring og hvordan rettssikkerhetskravene håndteres i myndighetsutøvelsen i kommunene. Videre har ideen og tanken vært å prøve å finne bedre metoder og rutiner for tolkning og analyse av den tilgjengelige informasjonen som foreligger – til nytte for både enkeltbrukere, kommuner og stat.

På denne bakgrunn ble det søkt prosjektmidler fra tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Fylkesmannen ønsket å samarbeide med 3 kommuner i Vestfold. Ut fra de erfaringer fylkesmannen har med klagesaksbehandling og tilsyn overfor kommunene, fylkesmannens rolle i oppfølgingen av handlingsplan for eldre, samordningsforsøkene mellom helse- og sosialtjenesten samt det offentlige fokus tjenestene på disse områdene har, ønsket fylkesmannen å bruke pleie- og omsorgstjenesten i disse kommunene som ”case” for prosjektet.

Det har hele tiden vært viktig for fylkesmannen at resultatene av prosjektet skulle bli nyttige for den praktiske virkeligheten i kommunene. Dette har i stor grad vært i vektlagt i prosjektet.

1.2 Finansieringen

AAD var positive til fylkesmannens initiativ og i brev av 28.03.03 ble det gjort kjent at departementet ga fylkesmannen i Vestfold tillatelse til å benytte kr. 400 000,- til prosjektet ”integring av rettssikkerhet i offentlig sektor”.

Pengene er gitt under forutsetning av at resultatene av prosjektet skulle offentliggjøres på IDUN (nå fylkesmannen.no), i egnede fagmøter og lignende.

I juni 1999 utga AAD en delrapport om ”Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans”. Rapporten var knyttet til et prosjekt som hadde som hovedformål å sikre ”enkeltpersoner rettssikkerhet gjennom fylkesmannens arbeid ved å frembringe kunnskap om hvordan rettssikkerhetsoppgavene ivaretas...”. Rettssikkerhetsprosjektet til fylkesmannen i Vestfold kan med fordel sees på som en videreføring og utdyping av dette.

1.3 Samarbeid med KS-Vestfold

KS-Vestfold har vært løpende orientert om prosjektideen og har hele tiden stilt seg positiv til et samarbeid og til å yte bistand. I melding datert 03.07.03, ble det gitt beskjed om at Sandefjord, Sande og Stokke var utpekt som samarbeidskommuner i prosjektet.

2.0 MÅLSETTING FOR PROSJEKTET

Fylkesmannen har som mål å være en reell medspiller for god rettssikkerhet i kommunene. I dette prosjektet ønsket vi å:

1. få bedre dokumentasjon på graden av samsvar mellom erfaringer fra klagene og faktisk opplevd rettssikkerhet i myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon
2. bidra til å utvikle en tydeligere rolle- og ansvarsforståelse for rettssikkerhetsfunksjonen på kommune- og fylkesmannsnivå
3. bidra til en avklaring av forbedringsområdene på kommune- og fylkesmannsnivå
4. på bakgrunn av prosjektarbeidet foreslå forbedringer av metoder/rutiner som har sammenheng med tjenestemottagernes rettssikkerhet
5. på bakgrunn av prosjektarbeidet foreslå metoder for
 - a) tolke tilgjengelig informasjon
 - b) dialog om tiltakskjeder
 - c) tilrettelegge for dialog mellom fylkesmannen og kommune/foretak.

2.1 Hypoteser

Som det fremkommer innledningsvis, har fylkesmannen hatt og har noen hypoteser som det har vært ønskelig å få sjekket ut:

- A. Likebehandling som rettssikkerhetsprinsipp blandes sammen med likhet som fordelingsprinsipp
- B. Opplevelsen av gode tjenester er ikke ensbetydende med rettsriktige avgjørelser
- C. Klagesaker (og tilsyn) gir ikke et godt nok bilde av hvordan tjenesten fungerer
- D. Formelle saksbehandlingsfeil er mer fremtredende enn feil ved vurdering av tjenesteomfang.

3.0 HVORDAN HAR VI ARBEIDET?

3.1 Datatilsynet

I tråd med føringer fra Datatilsynet er prosjektet innmeldt fra de tre medvirkende kommunene.

3.2 Strukturen i prosjektet

Fagkoordinator i faggruppe ”kommune” i helse- og sosialavdelingen hos fylkesmannen har fungert som prosjektleder – avtalt i inntil 40 % stilling – i praksis en mindre stillingsandel.

3.2.1 Oppnevning og mandat for styringsgruppe

Ass. fylkesmann har vært leder av styringsgruppen. Fra fylkesmannen har ellers fylkeslege/avdelingsdirektør for helse og sosialavdelingen Svein Lie og avdelingsdirektør Lasse Berggreen deltatt. Prosjektleder har vært rådgiver og fagkoordinator hos fylkesmannen, Anne Mette Aralt. Prosjektleder har deltatt som sekretær i styringsgruppen.

Styringsgruppens medlemmer:

Ass. fylkesmann Bjørn Strandli	leder
Fylkeslege/avd.direktør Svein Lie	
Avd.direktør Lasse Berggreen	
Kommunalsjef Tove Hallgrimsen	Sande kommune
Helse- og sosialsjef Ann Kristin Stapnes	Sandefjord kommune
- fra september 2004 supplert med:	
seksjonsleder Anny-Elisabeth Hanedalen	Sandefjord kommune
Pleie- og omsorgssjef Kari Rasmussen	Stokke kommune
Prosjektleder Anne Mette Aralt	sekretær

Mandat:

Styringsgruppen skal:

- bestemme og målbare formålet med prosjektet
- gi arbeidsmandat til prosjektgruppen
- gi overordnede føringer og fatte beslutninger i henhold til vedtatt milepælplan
- ha hovedansvaret for økonomien i prosjektet

3.2.2 Oppnevning og mandat for prosjektgruppe (arbeidsutvalg)

Prosjektleder har ledet denne gruppen/arbeidsutvalget. En jurist fra fylkesmannen har deltatt i prosjektarbeidet som støtteperson for prosjektleder.

Det har vært oppnevnt en kontaktperson for hver av de tre kommunene for å koordinere det arbeidet som ble utført i ”deres kommune”.

Prosjektgruppens medlemmer har vært:

Prosjektleder Anne Mette Aralt	leder
Rådgiver/jurist Mona Bartnes Fardal	
Kvalitetsrådgiver Moira Finnie Sando	Sande kommune
Seksjonsleder Anny-Elisabeth Hanedalen	Sandefjord kommune
Fra september erstattet av :	
Fagkonsulent Kjersti Harnes	Sandefjord kommune
Gruppesykepleier Marit Dale Petersen	Stokke kommune

Mandat:

Prosjektgruppen skal:

- følge opp de oppgaver/pålegg/føringer som gis fra styringsgruppen
- sørge for nødvendig innhenting av informasjon i tråd med de føringer som gis
- koordinere den informasjon og de undersøkelser som skal gjøres i de tre kommunene
- legge fram forslag til behandling i styringsgruppen

3.3 Milepæler

15.06.03	Prosjektleder oppnevnt. Forarbeid igangsatt
01.10.03	Første styringsgruppe avholdt. Mandat og grunnlag for prosjekt vedtatt.
01.03.04	Kartleggingsforberedelser gjennomført (f. eks spørreskjema)
01.05.04	Intervju/innhenting av data gjennomført
01.09.04	Data analysert
01.12.04	Prosjektrapport ferdig

3.4 Metoder

Som nevnt under pkt. 1.1 er pleie- og omsorgssektoren i Sandefjord, Sande og Stokke prosjektets "case". I denne sektoren fattes det svært mange enkeltvedtak. Likevel er det kun et fåtall klagesaker. I tråd med prosjektets målsetting har det derfor vært interessant å se nærmere på om klagesakene er representative for sakene generelt. Tidligere erfaringer gjennom klagesaksbehandling og råd/veiledning har i tillegg vært bestemmende for at prosjektet primært har konsentrert seg om rettssikkerhetskrav knyttet til selve vedtaket; både innhold og form. Videre er kommunenes saksutredning forut for vedtakene nærmere undersøkt.

I tråd med dette har vi sett nærmere på to problemstillinger:

- Om klagesakene som kommer til behandling hos fylkesmannen/helsetilsynet er representative for problemer med saksbehandlingen og tjenesteutmålingen i pleie- og omsorgssektoren.
- Graden av sammenheng mellom rettsriktige avgjørelser og tjenestemottagernes tilfredshet med saksbehandling og tjenester.

Journalgjennomgang og intervju-undersøkelser er blitt benyttet som undersøkelsesmetoder.

Journalgjennomgang av:

- a) alle klagesaker til fylkesmannen knyttet til kap. 4 i sosialtjenesteloven samt klagesaker til helsetilsynet knyttet til kommunehelsetjenestelovens § 2-1 fra de tre aktuelle kommunene i løpet av 2003 (N= 22)
- b) et omtrent tilsvarende antall personer med registrerte klagemål/beklagelser i hver av de tre kommunene i det samme tidsrommet (N= 31)
- c) tjenestemottagere som verken har klaget eller fremført noen beklagelser (tilfeldig utvalg (N= 100))

Det ble registrert:

- alder, kjønn, sosial situasjon, årsak til hjelpebehov
- tjenestetildeling (type, utmåling, tidsrom)

- vedtaksutforming (jfr. forvaltningslovens krav saksbehandling)

Journalgjennomgangen er blitt gjennomført av fylkesmannens representanter i prosjektgruppen.

Intervjuer:

Samtlige 153 fikk tilsendt og/eller utdelt et intervjukjema. De som etter en nærmere orientering ønsket å delta i prosjektundersøkelsen, er blitt intervjuet (jfr vedlegg – intervjukjema). Intervjuene er foretatt av utplukkede kommunale representanter. Intervjuere fra de respektive kommunene har ikke intervjuet i egen kommune.

Styrings- og prosjektgruppen har ellers vektlagt at prosjektet skulle være mest mulig praktisk innrettet og at de involverte i kommunene skulle få raske og nyttige tilbakemeldinger underveis i prosessen. Prosjektet har derfor i noen grad vært drevet som en form for aksjonsforskning.

3.5 Nærmere avgrensninger

Utvalget er de som allerede har fått tjenester. Undersøkelsen har derfor rettet seg mot vedtak som i varierende grad innvilget tjenestemottakeren tjenester/ytelser.

Prosjektet har konsentrert sine undersøkelser til tjenester/ytelser hvor forvaltningen må fatte vedtak etter forvaltningslovens bestemmelser; sosialtjenesteloven § 4-2 og kommunehelsetjenesteloven § 2-1.

Følgende tjenester er omfattet:

Sosialtjenesteloven, § 4-2 :

Praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse.

Avlastningstiltak

Støttekontakt

Institusjonsplass/bolig med heldøgns omsorgstjenester

Omsorgslønn

Kommunehelsetjenesteloven, § 2-1:

Hjemmesykepleie

Korttidsplass/avlastning

Langtidsplass i sykehjem, eventuelt boform for hel døgns omsorg og pleie.

Vi har både ved gjennomgang av enkeltsakene og gjennom intervjuene søkt å kartlegge forhold både ved den materielle og prosessuelle rettssikkerhetssituasjonen. Med andre ord hvorvidt den enkelte innholdsmessig fikk de tjenester/ytelser han/hun hadde krav på etter lovverket samt om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven var blitt fulgt.

3.6 Definisjoner

3.6.1 Rettssikkerhet

Rettssikkerhetsbegrepet er i juridisk teori ikke gitt et fast avgrenset innhold. Likevel har det et kjerneinnhold de fleste jurister vil være enige om.

Som et utgangspunkt kan rettssikkerhet defineres som den sikkerhet som ligger i at samfunnet er regulert av rettsregler og at myndighetene håndhever dem. Det kan i denne sammenheng skjelles mellom rettsregler som skal sikre mot angrep fra enkeltmennesker og rettsregler som skal hindre overgrep fra statsmakten/myndighetene. Naturlig nok har vi i denne sammenhengen konsentrert oss om de sistnevnte, eller mer presist; rettssikkerhet i forvaltningen.

Rettssikkerheten må først og fremst ivaretas av de forvaltningsorgan som behandler saker i første instans. Fylkesmannen skal imidlertid være en rettssikkerhetsgarantist; som klageinstans, tilsynsmyndighet og generelt gjennom sitt ansvar for veiledning av den kommunale forvaltningen.

En rekke prinsipper, delvis også lovfestede, skal bidra til å ivareta den enkeltes sikkerhet mot overgrep fra forvaltningens side. Eksempler på sentrale prinsipper er:

- ?? Legalitetsprinsippet – som krever lovhjemmel for å pålegge den enkelte plikter eller frata vedkommende rettigheter.
- ?? Likebehandlingsprinsippet som skal verne mot usaklig forskjellsbehandling.
- ?? Utredningsprinsippet innebærer at en sak må være tilstrekkelig utredet og opplyst før en avgjørelse treffes. Dette prinsippet finner vi igjen i forvaltningsloven § 17.
- ?? Det kontradiktoriske prinsipp som innebærer at myndighetsutøvelsen skal skje i samhandling med den beslutningen angår; forvaltningsloven § 18 om dokumentinnsyn, - og § 16 og § 17 annet ledd om uttalerett.

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom materiell og prosessuell rettssikkerhet.

?? Materiell rettssikkerhet – kravene til innholdet av de avgjørelser som treffes. Vedtak må ha nødvendig hjemmel i lov - være rettsriktige. Dette innebærer for det første at et forvaltningsorgan selvsagt ikke kan avslå tjenester/ytelser dersom den enkelte faktisk fyller lovens krav.

Det er imidlertid videre anerkjent at det ved innvilgelse av velferdsstatlige ytelser eksisterer en nedre grense med hensyn til de krav som stilles til omfang, tilgjengelighet og kvalitet. Dette kommer blant annet frem i den såkalte Fusa-dommen (RT 1990 – 894). Denne grensen innebærer at dersom den enkelte først har krav på en ytelse etter loven, kan kommunen ikke gå under denne grensen når ytelsens nærmere innhold fastsettes.

?? Prosessuell rettssikkerhet - kravene til måten saker behandles på, for eksempel forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsel, utredningskravet i lovens § 17 eller f. eks lovens § 18 om partsinnsyn og samme lovs §§ 23 og 24 om skriftlig begrunnede vedtak.

3.6.2 Tilfredshet for tjenestemottagerne

Vedtak som innebærer at tjenestemottakeren får sin sak korrekt behandlet og at vedkommende får det han/hun har krav på etter lovverket, innebærer ikke nødvendigvis at brukeren blir fornøyd. Motsatt kan muligens brukerne være godt fornøyd selv om forvaltningens saksbehandling og vedtak er beheftet med feil og mangler. Er det sammenheng mellom riktige avgjørelser og fornøydhet? Eller er det andre faktorer som i sterkere grad påvirker opplevelsen av gode vedtak og tjenester? Antatt viktige forhold som her spiller inn er:

Den enkeltes forventninger til tjenesteapparatet
 Tjenesteyterens kompetanse
 Etterlevelsen av faste rutiner
 Tjenesteyters evne til verbal og nonverbal kommunikasjon med brukeren.

Prosjektet har som ett av sine mål å avklare brukernes egne opplevelser av kontakten med forvaltningen gjennom intervju-undersøkelsen og forsøke å kartlegge hvilke faktorer som har størst betydning for brukertilfredsheten.

4.0 GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN

4.1 Hvor mange vedtak fattes av kommunene?

Nedenstående tall gjelder for 2003:

Kap. 4 - sosialtjenesteloven						Khtl:		
	Brukerstyrt pers.ass	Avlastn.	Støttekontakt	Oms.lønn	Institusj.	Hj.sykepl		
§ 4-2 a	§ 4-2 a (BPA)	§ 4-2 b	§ 4-2 c	§ 4-2 e	§ 2-1	§ 2-1		sum
Sandefjord	1237	13	270	149	77	508	1281	3535
Sande	244	2	43	49	14	137	236	725
Stokke	218	7	33	40	25	152	146	621
sum	1699	22	346	238	116	797	1663	4881

Personer: *

Sandefjord	1194	13	245	122	77	325	1170	3146
Sande	220	1	26	37	11	56	193	544
Stokke	209	6	25	35	19	83	142	519
Sum	1623	20	296	194	107	464	1505	4209

*Den enkelte person kan ha mange ulike tjenester og kan derfor opptre i flere kolonner

4.2 Arbeidsmetode - journalgjennomgang

Som det fremgår under pkt. 3.4 er det klagesaker, omtrent et tilsvarende antall beklagelser for 2003 samt et tilfeldig utvalg av personer som har hatt vedtak gjeldende for samme år, som har vært undersøkt nærmere.

Som skissert tidligere har prosjektundersøkelsen har hatt for øye *to hovedproblemstillinger*:

Om klagesaker som kommer til behandling hos fylkesmann/helsetilsyn er representative for problemer med saksbehandling og tjenesteutmåling i pleie- og omsorgstjenesten.

Og hvorvidt:

Graden av sammenheng mellom rettsriktige avgjørelser og søkeres tilfredshet med saksbehandling og tjenester.

Det kom inn 23 aktuelle klagesaker til fylkesmann/helsetilsyn i 2003. Av disse viste en sak seg å være mest knyttet til helsepersonellovgivningen og derfor uaktuell i denne sammenheng. To klager var fra samme familie og en sak omhandlet to personer. For å få et best mulig bilde av hva tjenestemottagerne fremførte av klager og fordi vi på forhånd var kjent med at ikke alle fremsatte klager blir behandlet som sådan i kommunene, ble klagesakene supplert med 31 tilfeldig utplukkende ”beklagelsessaker”. Journalene /vedtakene til disse 53, samt 30 tilfeldig utvalgte personer med vedtak fra 2003, ble gjennomgått og senere forespurt om intervju med tanke på den første problemstillingen.

Samme prosedyre ble benyttet ved undersøkelse av den andre problemstillingen – da med den forskjell at det ble plukket ut 70 tilfeldig utvalgte, i tillegg til de 30 som var knyttet til den første problemstillingen – til sammen 100.

Kommunerepresentantene fikk i oppdrag å finne fram aktuelle journaler og vedtak. Prosjektleder og jurist i prosjektgruppen har gjennomgått det fremlagte materialet ved flere besøk i de tre kommunene. Hensikten var å se hvordan vedtakene hang sammen med søknader og ønsker om tjenester, hvordan sakene var utredet og hvordan vedtakene var begrunnet og utformet. Målsettingen var med andre ord å se både på tjenestenivå/omfang og hvordan vedtakene var både materielt og prosessuelt. Funnene ble registrert i et nummerert excel-system som senere både ble sjekket av kommunerepresentantene i prosjektgruppen og benyttet til en generell gjennomgang for aktuelle saksbehandlere og ledere i de tre kommunene (se nedenfor pkt 4.4.1).

4.3 Nærmere om hva som er undersøkt og hvorfor

Underveis erfarte vi at det kun i et fåtall saker var mulig å etterprøve om den enkelte hadde fått det hun/han har krav på etter loven. Dette skyldtes hovedsakelig at saksutredningene, herunder faktaopplysninger om søkers situasjon, ikke var tilstrekkelig skriftlig dokumentert – i alle fall ikke i fremlagt saksmappe.

Arbeidet har etter dette i hovedsak vært konsentrert om øvrige lovkrav til vedtakenes innhold og form

Er innvilgede rettigheter tilstrekkelig definert med hensyn til omfang, utmåling og tilgjengelighet?

Vedtak som innvilger en rettighet, f. eks til praktisk bistand og opplæring; hjemmehjelp, hjemmesykepleie eller omsorgslønn, må inneholde en tilstrekkelig konkretisering av tjenestens/ytelsens omfang. F. eks anses det utilstrekkelig at brukeren innvilges hjemmehjelp – uten at det nærmere konkretiseres hvilket omfang og/eller type oppgaver det innvilges en rett til.

For alle tjenester gjelder videre at de i praksis må være tilgjengelige når vedtak fattes. Det kan med andre ord ikke vedtas tjenester som i virkeligheten ikke finnes, f. eks støttekontakt, avlastning eller sykehjemsplass. Å innvilge disse tjenestene uten noen

nærmere angivelse av når vedtaket blir realisert, anses ikke å fylle kravene til den rettslige minstestandarden.

Er sakene behandlet i samsvar med forvaltningsloven?

På bakgrunn av ovenstående avgrensning av undersøkelsen er det tatt utgangspunkt i sentrale bestemmelser om krav til vedtaket som er gitt i forvaltningslovens kapittel V, samt § 17 om tilstrekkelig saksutredning før vedtaket fattes.

Dette innebærer konkret: forvaltningsloven § 23 om krav til skriftlig vedtak, § 24 om krav til begrunnelse av vedtak, § 25 som angir konkrete krav til hva en begrunnelse skal inneholde, og § 27 om krav til andre opplysninger som skal være med i den skriftlige underretningen om vedtaket og som nevnt forvaltningsloven § 17 om tilstrekkelig saksutredning, Sistnevnte paragraf er erfaringsmessig hovedårsak til at vedtak er blitt opphevet av klageinstansen.

4.3.1 Illustrasjon av problemet

I en sak om hjemmesykepleie lå f. eks først søknaden fra bruker. Han hadde krysset av tjenesten på et søknadsskjema, uten nærmere presisering. Neste dokument i saken var medisinske opplysninger som beskriver diagnoser, f. eks alderssvækkelse, bevegelsesproblemer eller hukommelsessvikt/begynnende demens. Deretter lå et vedtak, hvor vedkommende innvilges hjelp til personlig hygiene – dusj en gang i uka. Ingen opplysninger om søkers funksjonsevne, søkers oppfatning eller kommunens vurdering. På denne bakgrunn var det ikke mulig å se om vedkommende faktisk var i en situasjon hvor han hadde krav på hjelp utover det kommunen hadde innvilget. Hadde bruker behov for/krav på hjelp til tilrettelegging av måltider eller var f. eks tilsyn nødvendig for å oppfylle kravet til forsvarlig helsehjelp i dette tilfellet? Disse spørsmålene forble her ubesvart.

På samme måte i en sak om hjemmehjelp. Saken inneholdt søknad om hjelp til rengjøring. I saksmappen lå det deretter et vedtak som innvilget 1 ½ time rengjøringshjelp hver 14. dag. Ingen opplysninger om hva bruker selv forutsettes å bidra med, ingen opplysninger om husets beskaffenhet eller hvilke oppgaver konkret kommunen har innvilget hjelp til. Om vedtaket var åpenbart urimelig etter sosialtjenestelovens bestemmelser var det på denne bakgrunn ikke mulig å vurdere.

Materielt:

Da sakene i så stort omfang manglet samlede, skriftlige nedtegnelser om søkerens faktiske situasjon, kunne prosjektets målsetting på dette punktet ikke oppfylles. Selv om det i noen enkeltsaker stilte seg annerledes, ble utvalget her for spinkelt til å gi grunnlag for konklusjoner.

Imidlertid har vi gått inn og undersøkt vedtakene med hensyn til de tidligere omtalte krav til konkretisering av den enkelte innvilgede rettighet (se pkt. 3.6.1). I tråd med dette er vedtakene vurdert med hensyn til den rettslige minstestandarden om tjenestenes/ytelsenes omfang og tilgjengelighet.

Enkelte tjenester er etter sin art mer konkrete enn andre. Et vedtak som gir brukeren rett til å få sine medisiner administrert, er vesensforskjellig fra et vedtak som innvilger tilsyn. I sistnevnte situasjon vil det være av stor betydning for brukeren å vite hvor ofte

tilsynet skal skje.

Som eksempel på hjemmehjelpsområdet vil et vedtak om hjelp til rengjøring måtte inneholde opplysninger om omfang og hyppighet. I tråd med fylkesmannens tidligere praksis i klagesaker, er det som et minimum lagt til grunn at en nærmere angivelse av hva tjenestemottakeren får rengjort, hvor mye tid som tildeles til formålet, samt hvor ofte, må fremgå av vedtaket.

Krav til minimum angivelse av omfang i omsorgslønn-saker anses å være antall timer kommunen har vedtatt å godtgjøre med omsorgslønn, samt timelønnen. Krav til oppgitt timeantall/dager gjelder selvsagt også vedtak om avlastning, støttekontakt og korttidsopphold i institusjon.

Som tidligere nevnt er det videre lagt til grunn at tjenesten må være tilgjengelig for tjenestemottaker når vedtaket fattes. Eventuelt må det fremgå når den blir tilgjengelig og hva som skal gjelde i mellomtiden.

Prosessuelt

Det er lagt til grunn at det på det aktuelle området skal foreligge skriftlige vedtak, jf. forvaltningslovens § 23. Unntak, som etter forvaltningsloven gjelder der dette er "særlig byrdefullt" for forvaltningsorganet, vil etter gjeldende rettspraksis være lite praktisk. Likevel, dersom vedtak er fattet i akutte situasjoner, vil skriftlig vedtak ikke bli krevd.

Vedtaket skal videre være begrunnet. Forvaltningsloven § 24 angir at begrunnelse er unødvendig dersom det innvilges hjelp som det ikke er grunn til å tro at mottakeren er misfornøyd med. I disse tilfellene kan brukeren imidlertid kreve etterfølgende begrunnelse. På det undersøkte området antas det kun i sjeldne tilfeller mulig å fastslå at vedtaket er helt i overensstemmelse med ønsket/søknaden. Søknader og uttrykte ønsker vil sjelden være presise nok til at man kan dra denne slutningen og utelate begrunnelsen. Det stilles imidlertid i praksis større krav til utførlig begrunnelse av avslag enn innvilgelser.

I henhold til forvaltningsloven § 25 om innholdet i begrunnelsen, kreves det at det i vedtaket henvises til anvendte rettsregler samt at det faktiske grunnlaget for vedtaket er gjengitt. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal også innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på, gjengis. Dersom faktiske forhold bygger på opplysninger gitt eller kjent av parten fra før av, er det tilstrekkelig å henvise til disse. I så fall må kopi av disse dokumentene vedlegges vedtaket. I tillegg fremgår at forvaltningsorganet bør gjengi de hovedhensyn som har vært avgjørende for utøvingen av det forvaltningsmessige skjønn, men dette er ikke formulert som et krav.

Forvaltningsloven § 27 krever at det i melding om vedtak skal fremgå opplysninger om klageadgang, klageorgan, klagefrist samt den nærmere fremgangsmåten ved klage. Videre skal retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter jf lovens § 18 jf. § 19, fremgå.

Forvaltningsloven § 17 pålegger forvaltningsorganet å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I klagesaker vil en mangelfull saksutredning lett lede til

at vedtaket oppheves som ugyldig i henhold til lovens § 41, fordi feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. En tilstrekkelig saksutredning er en forutsetning for å kunne gå inn og vurdere den materielle rettssikkerheten – om den enkelte har fått det vedkommende har krav på etter loven. Og som vi allerede har vært inne på, har dette for en stor del vært vanskelig å gjøre på grunnlag av sakens dokumenter. Det er mulig å kunne måle/bedømme den foretatte saksutredningen både ved gjennomgang av dokumenter og gjennom intervju spørsmål. Spørsmålet om tjenestemottager likevel har mottatt det omfang av hjelp vedkommende har krav på, har det ikke vært mulig å ta standpunkt til. Undersøkelsen gjelder ellers vedtak som ble fattet i 2003. Prosjektet har således ikke kunnet gå inn og vurdere nåsituasjonen (2004) for å kontrollere disse vedtakene.

Saker som ikke har vært klagebehandlet, inneholder ikke nødvendigvis en systematisk skriftlig fremstilling av saksutredningen. Plikten til utredning ved førsteinstansbehandling av saker, jfr. forvaltningslovens § 17, inneholder ingen nærmere krav til systematikk og skriftlighet. Likevel må det legges til grunn at god forvaltningsskikk forutsetter at faktiske forutsetninger som er lagt til grunn i saken, samt vurderinger som gjøres forut for vedtaket, blir skriftlig notert i saken. Det er i forbindelse med dette prosjektet sjekket hvorvidt sakene inneholdt skriftlige utredninger i form av notater og andre interne dokumenter til bruk i saksbehandlingen.

Kommunene har imidlertid, i ulike varianter, hatt system med flere saksmapper på samme sak, hvor utredningsdokumenter ikke har vært arkivert i alle. I noen tilfeller har notater og andre interne dokumenter kun vært lagret elektronisk og ikke i saksmappen. Dette har medført vanskeligheter med å få et godt nok overblikk over saksutredningen. Manglende eller uoversiktlig systematikk i forhold til lagring av utredningsdokumenter er neppe å anse som saksbehandlingsfeil i henhold til forvaltningsloven § 17 (gjelder saker som ikke er klagebehandlet). Forholdet er likevel kommentert da slike rutiner klart øker risikoen for at verdifull informasjon om sakene går tapt på veien fra utredning til vedtak. Det samme gjelder selvsagt undersøkelser som er foretatt uten at disse er skriftlig notert.

4.4 Tilbakemelding underveis til kommunene

Som tidligere nevnt, har kommunene hele tiden vært opptatt av å lære underveis i prosessen. Dette har vært tatt på alvor . Prosjektarbeidet har derfor til en viss grad vært drevet som en form for aksjonsforskning.

Det er blitt lagt vekt på at arbeidet ble så praktisk rettet og nyttig som mulig for dem som til daglig håndterer vedtak og er i kontakt med tjenestemottagerne. Det har vært viktig at alle som på en eller annen måte har vært involvert i prosjektet i kommunene, skulle få raske og nyttige tilbakemeldinger underveis. All erfaring viser at forvaltningsrett er lettest å lære når teoretisk opplæring knyttes til kjente og aktuelle saker.

Jurist og prosjektleder har derfor hatt en dag i Sandefjord og ½ dag i Stokke og Sande hvor vi gjennomgikk konkrete funn knyttet til ”deres saker” og hvor juridiske problemstillinger, spørsmål til utforming av vedtak, maler o.l ble gjennomgått. Dette har vært godt mottatt og har i seg selv gitt støtet til flere endringer og bedre forståelse i kommunene for hva som er viktig å vektlegge når kommunen opptrer som forvaltningsorgan i pleie- og omsorgssektoren.

4.4.1 Underveiskommentarer til kommunene knyttet til gjennomgang av klager/beklagelser

Nedenstående kommentarer ble drøftet med kommunene i forannevnte gjennomgang. De ulike sidene ble ulikt vektlagt i kommunene da deres styrker og svakheter i saksbehandlingen var forskjellige.

De tre kommunene sett under ett:

For hjemmetjenesten:

Vedtakene er stort sett tidsbegrenset slik de bør være.

Vanskelig å finne sammenhengen mellom utredning og det vedtak som faktisk fattes.

Vedtakene har stort sett vært manglende begrunnet.

Vedtak brukes ikke systematisk som styringsverktøy for de tjenestene som utføres.

Vedtak var gitt for generelt innhold slik at det sannsynligvis er vanskelig å vite hva som kan klages på.

To kommuner hadde stort sett ikke angivelse av timer pr. uke for hjemmehjelp; – en kommune angir dette i vedlegg (grunnet datatekniske problemer).

Oppgaver som skal utføres er vanligvis ikke spesifisert i vedtaket.

Det utarbeides andre dokumenter (f. eks omsorgsavtale, ukeplan og lignende), som blir mer styrende enn vedtaket.

Mye parallell dokumentasjon som gir dårlig oversikt over formelle rettigheter/ grunnlag for utøvelse av tjenestene.

Manglende rutiner ved søknad om kort- og langtidsplass på sykehjem – for eksempel:

- søknad om langtidsplass besvares med korttidsplass eller besvares ikke
- søknad om langtidsplass betraktes som en beklagelse over den tjenesten de har hjemme
- søknad om langtidsplass innvilges uten at det gis beskjed om når en plass kan påregnes
- det gis generelt lite avslag på langtidsplasser
- på bakgrunn av ovennevnte, kommer få /ingen klager til klagenemnda/helsetilsynet

To av de tre kommunene hadde ikke opprettet lovpålagt klagenemnd for behandling av saker – jf. kommunehelsetjenstelovens § 2-4.

Vederlag kommer dårlig fram i mange av vedtakene – både at det skal betales og på bakgrunn av hva.

Når det lages spesielle boformer (trygghetsplass, korttidsleilighet osv), råder det uklarhet om det skal betraktes som institusjon eller leilighet. Vederlag/betaling fremstår som uklart.

Klageinstansen manglet i vedtakene hos 2 av kommunene. To kommuner hadde feil klagefrist for kommunehelsetjenestesakene (endret pr. juli 2003).

Sosialtjenester – kap. 4 minus hjemmehjelp

Stort sett oversiktlig saksutredning knyttet opp mot utmåling av tjenester.

En kommune dokumenterte ikke behovet for hjelp før vedtatte normer ble benyttet i utmålingen av tjenesteomfanget.

- Lite beklagelser på dette området. De som kom, ble stort sett håndtert som formelle klager slik at forvaltningslovens regler ble benyttet.
- Klageadgang ok.
- Klageinstans ok.
- Relativt lang saksbehandlingstid i mange saker.

4.5 Arbeidsmetode ved intervjuene

Fem personer har vært intervjuere i undersøkelsen. Det er:

Mari- Ann T. Borge – Stokke kommune
 Ellen Sofie Kjær – Stokke kommune
 Ingjerd Sørhaug Bratsberg – Sande kommune
 Eir Holm – Sandefjord kommune
 Kjersti Harnes – Sandefjord kommune

Det ble tidlig i prosessen bestemt at intervjuerne ikke skulle utføre intervjuer i egen kommune (se tidligere). Det har derfor blitt ordnet slik at representantene fra Stokke og Sande har intervjuet i Sandefjord, mens de to fra Sandefjord har hatt ansvaret for intervjuene i henholdsvis Stokke og Sande.

Som nevnt, er det blitt utarbeidet to intervjueskjemaer (se vedlegg), - ett for hver av de to nevnte hovedproblemstillingene. Intervjueskjemaene er utarbeidet av prosjektgruppa og godkjent i styringsgruppa før bruk. Det er blitt innhentet konsulentbistand fra forsker Tor Inge Romøren før skjemaene ble endelig godkjent av styringsgruppen.

Kommunene gjorde et ryddig forarbeid før intervjuerne ble sendt ut. Alle utplukkede brukere fikk enten tilsendt eller overlevert et likelydende brev (se vedlegg) med en svarslipp som på ulikt vis kunne tilbakeleveres til "sin kommune" og hvor det framgikk om de ønsket deltagelse i undersøkelsen eller ei. De tjenestemottagerne som ikke hadde svart innen fristen, ble kontaktet av representant for kommunen og purret på.

Den praktiske avviklingen av intervjuene har gått svært greit, - ikke minst takket være det ryddige forarbeidet og det faktum at alle intervjuerne er svært drevne fagarbeidere som er vant til å takle uforutsette situasjoner.

5.0 RESULTATER FRA UNDERSØKELSEN

5.1 Generelt om materialet

Materialet består alt i alt av arkiv- og journalopplysninger om 153 tjenestemottakere. Svarprosenten er varierende hva gjelder de personlige intervjuene som gir utfyllende opplysninger og oppfatninger av tjenestene. Gruppen som består av tjenestemottakere som klaget til fylkesmannen/helsetilsynet (gruppe A) har en svarprosent 46 %.

Gruppen med tilfeldig utvalgte "beklager" (gruppe B) har en svarprosent på 61 %. For det tilfeldige utvalget sett under ett (gruppe C) er svarprosenten 67 %. I noen av tabellene, vil gruppe C være splittet i gruppe C1. C1 er knyttet til problemstillingen om hvorvidt klagesakene er representative og består av 30 personer.

Hvis resultatene splittes opp i de to hovedproblemstillingene, er svarprosenten totalt for alle gruppene 67,5 % for den første problemstillingen og 67 % for den andre.

Av de 97 som har latt seg intervjuje, har 58 besvart spørreskjemaet selv. De øvrige 39 er besvart ved hjelp av pårørende/verge.

Uavhengig av oppdeling, er tallene i enkelte av tabellene ganske små og må tolkes med forsiktighet. I klagen til fylkesmannen/helsetilsynet, er intervjudataene litt skjevfordelt. Yngre tjenestemottakere med utviklingshemning er overrepresentert, og intervjuer fra Stokke (tre stykker) mangler. For de andre gruppene betyr svarprosenten i praksis svært lite for eventuelle skjevheter.

5.2 Hvem er tjenestemottakerne?

Som vi ser av tabellen nedenfor, utgjør Sandefjords klagesaker i underkant av 80 % av materialet. Verken Sande eller Stokke hadde klagesaker knyttet til kommunehelsetjenesteloven. Alle kommunene hadde ”beklagelses-saker”. Vi har imidlertid kun forholdt oss til et utvalg av disse – et antall som omtrent skulle være tilsvarende antall klagesaker. Ved utvelgelse av antall tilfeldig utvalg fra de ulike kommunene, er det tatt hensyn til kommunestørrelse.

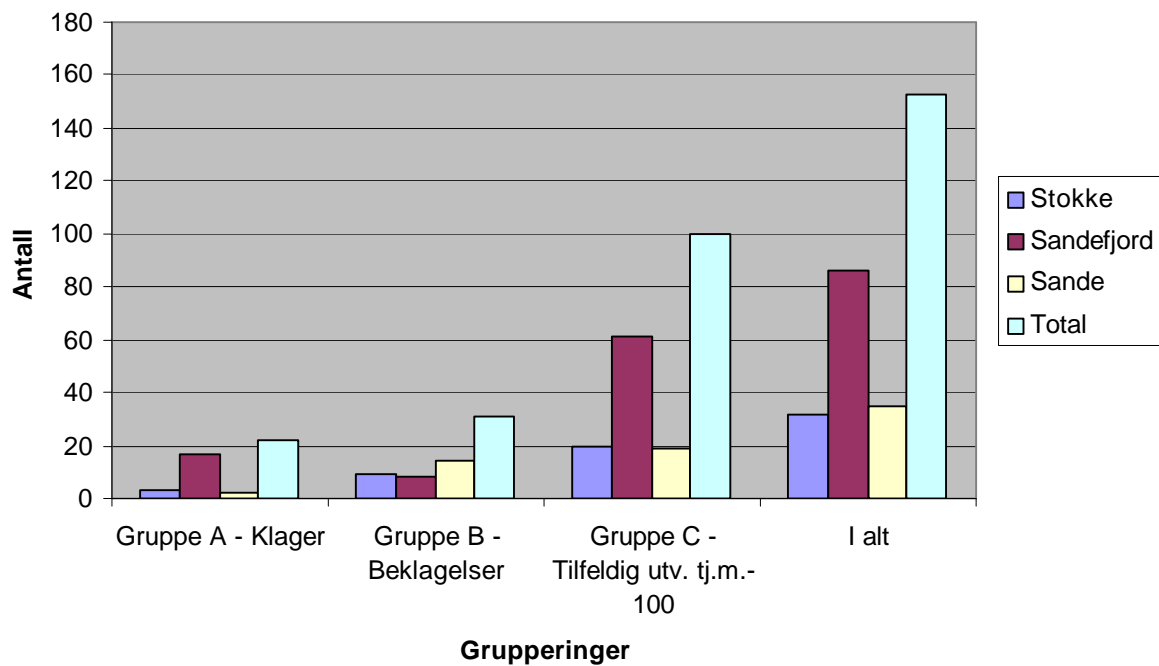
Blant klagerne er det like mange kvinner som menn. Blant ”beklagerne” er kvinnene i noe overvekt. I det tilfeldige utvalget utgjør kvinnene over 60 %. Dette er i tråd med det faktum at det er flere kvinner enn menn som mottar tjenester fra kommunal pleie- og omsorgstjeneste, - ikke minst fordi det er flere kvinner enn menn i høyere alder.

Aldersfordelingen fremgår av tabell 3 i tabellvedlegget. Klagerne har en lav gjennomsnittsalder. Det henger sammen med at hovedvekten av klagesakene for disse tre kommunene var knyttet til kap. 4 i sosialtjenesteloven og fremsatt på vegne av barn med funksjonshemning. Den gjennomsnittlige forskjellen i aldersfordeling mellom ”beklagerne” og det tilfeldige utvalget, vil som vi senere skal se, kunne forklares med hva som var hovedklagemålet fra denne gruppen.

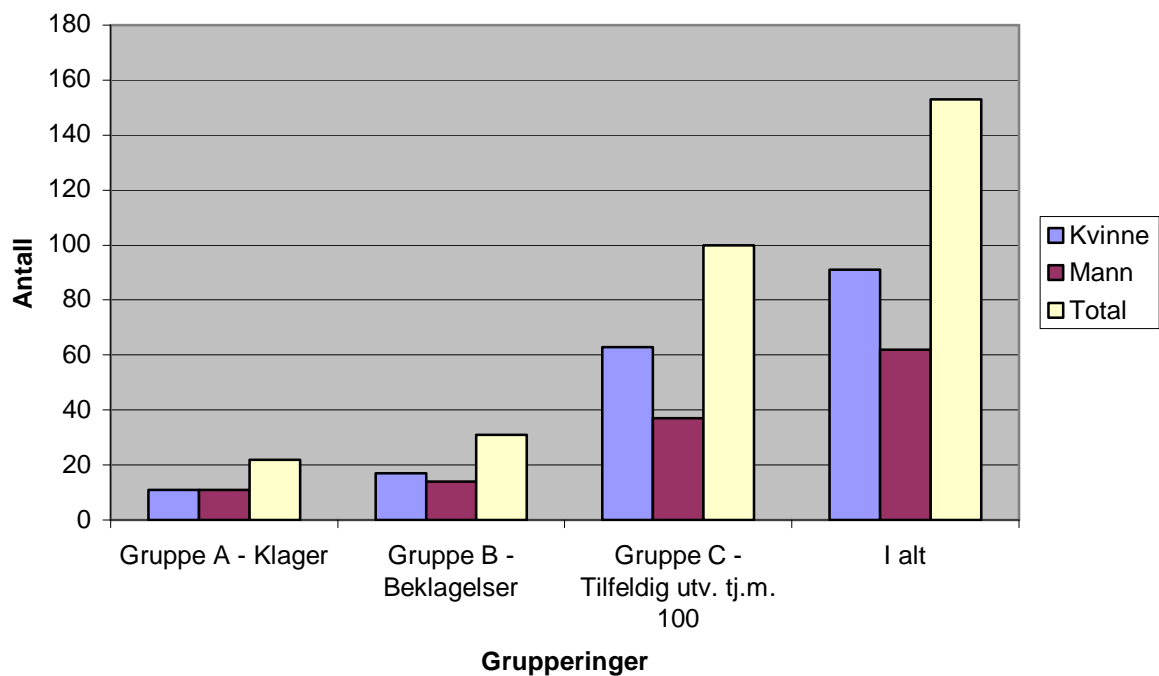
I det tilfeldige utvalget er det 20 % som fortsatt er gift, mens de øvrige er enslige (skilt, enslige eller enker/enkemenn). Blant gruppe B – ”beklagerne”, er andel gifte noe høyere – ca 28 % og andelen ugifte og skilte betydelig lavere. Den gruppen som skiller seg mest ut, er igjen klagerne. Selv om disse tallene er små, er mønsteret så tydelig at det kan legges statistisk vekt på det.

Blant klagen som når fylkesmannen/helsetilsynet, er tjenestemottakere som bor hjemme overrepresentert. Beklagelsene speiler mer ”den jevne tjenestemottaker” hva gjelder bosted, med mulig unntak av de som bor i omsorgsboliger, som er underrepresentert i begge grupper.

Tjenestemottakere fordelt på kommune og gruppering



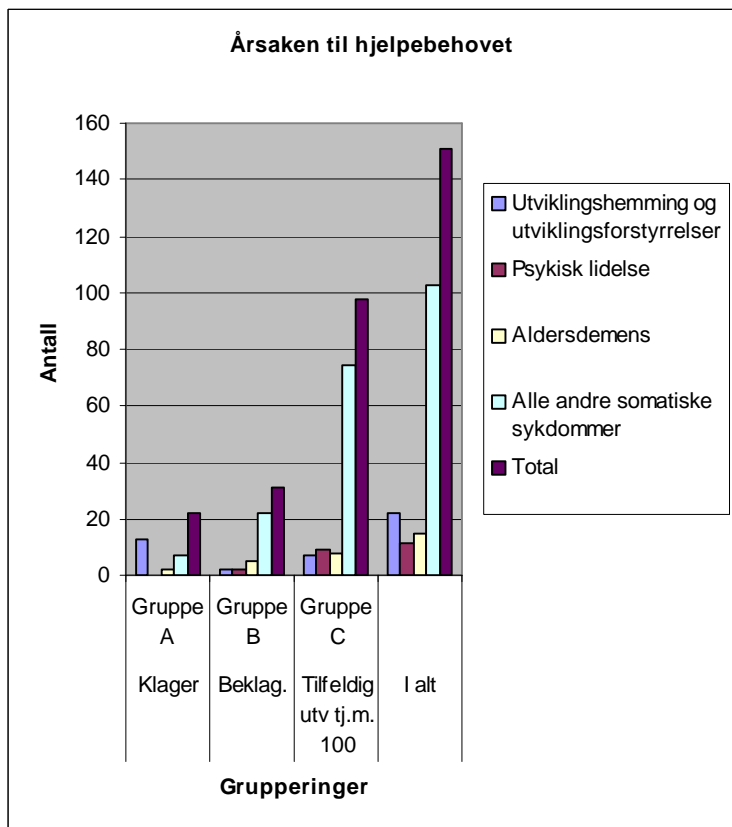
Tjenestemottakere fordelt på kjønn



5.3 Årsakene til hjelpebehovene

Tallenes tale er klar også når det gjelder årsaken til hjelpebehovet. Personer med utviklingsforstyrrelser (Asperger, ADHD m.v.) og psykisk utviklingshemning er overrepresenterte med klager, mens beklagelsene på dette punktet er mer representative for den vanlige tjenestemottaker – med unntak av mennesker med psykiske lidelser. Få av disse klager/beklager seg.

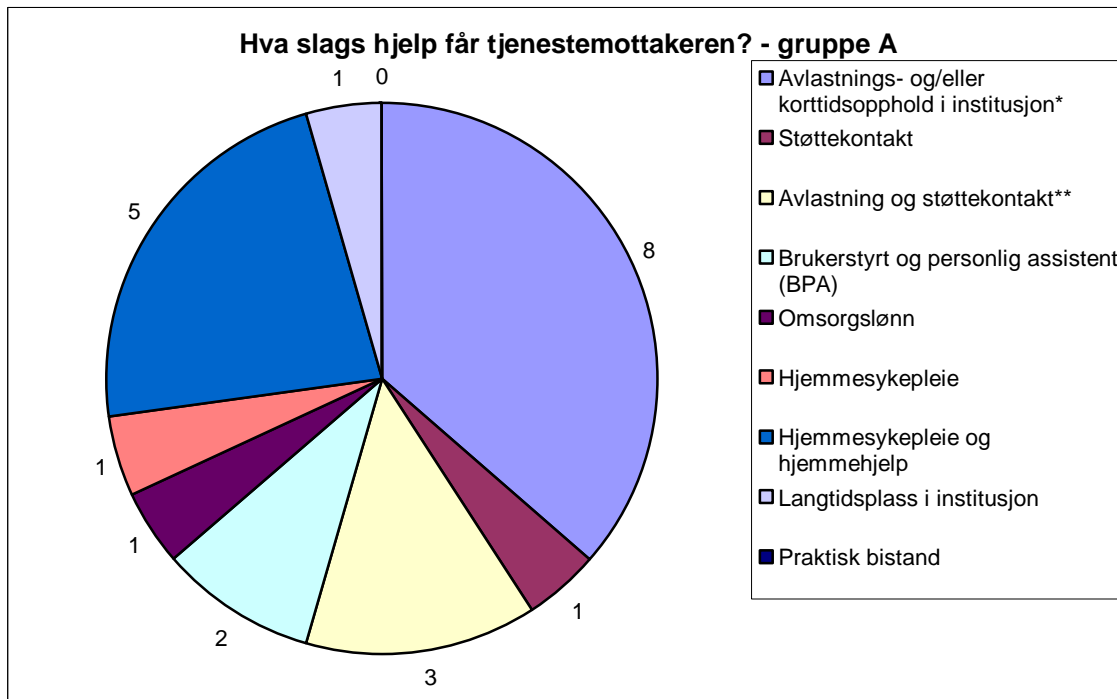
I likhet med tidligere, - på tross av små tall, er mønsteret så tydelig at det kan legges statistisk vekt på det. De som klager til fylkesmannen lider som hovedregel av andre sykdommer enn den gjennomsnittlige tjenestemottaker.



Sammenlignet med den undersøkelsen som NOVA gjorde for helsetilsynet, er ”våre” tjenestemottagere langt mer hjemmeboende og prosentvis langt flere har utviklingshemning og utviklingsforstyrrelser.

5.4 Hva slags hjelp får tjenestemottagerne ?

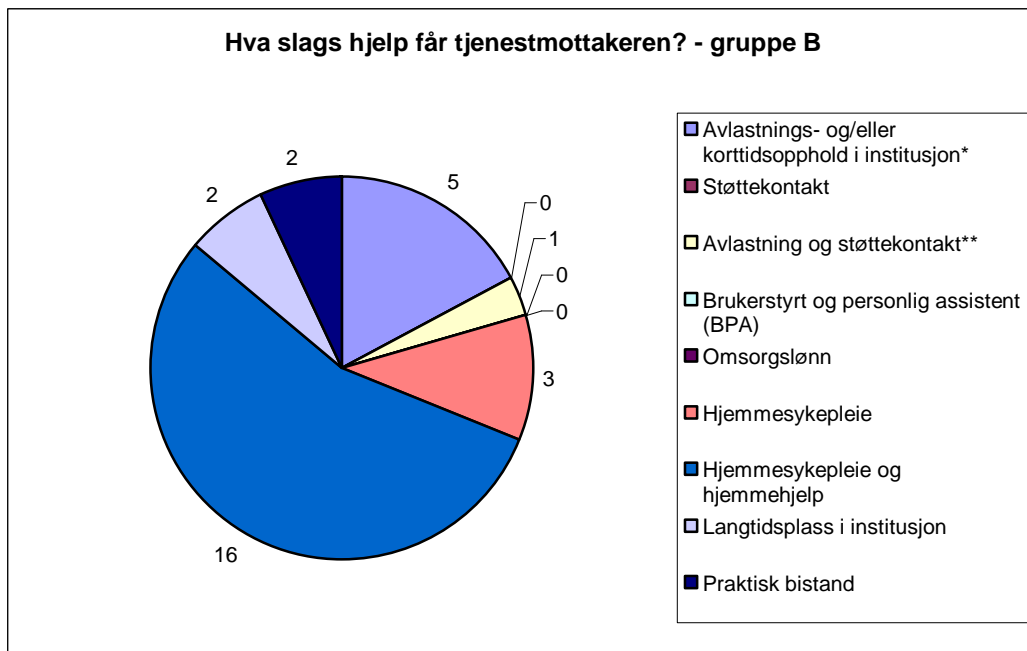
(jfr. tabell 7 i tabellvedlegget)



Gruppe A = klagerne

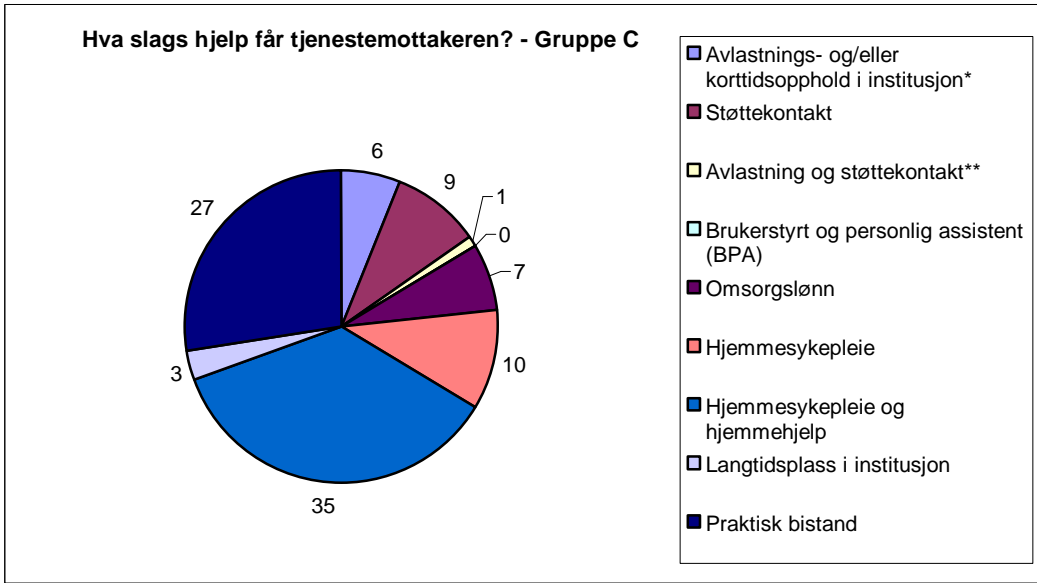
Tallene angir hvor mange som mottar hvilke tjenester

** Avlastning i institusjon og korttidsopphold i institusjon er to ulike tjenester som kan være regulert i hvert sitt lovverk. Avlastning kan hjemles i både sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven, mens korttidsopphold må hjemles i kommunehelsetjenesteloven. De er likevel slått sammen her fordi dette glir over i hverandre i praksis.



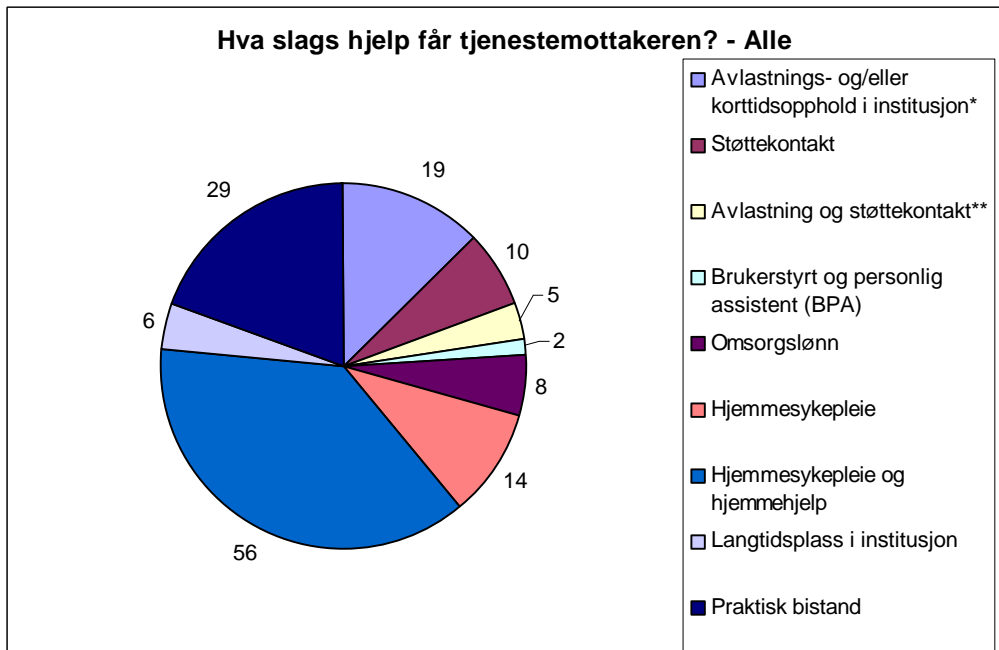
Gruppe B = beklagerne

Tallene angir hvor mange som mottar hvilke tjenester



Gruppe C er det tilfeldige utvalget Antallet angir hvor mange som mottar hvilke tjenester

Disse oversiktene utfyller det bildet som er antydnet tidligere. Det er de unge funksjonshemmede og deres foreldre som klager til fylkesmannen/helsetilsynet (A) og mottar andre tjenester enn det tilfeldige utvalget (C). Tjenestene som beklagerne (gruppe B) mottar er likere det tilfeldige utvalget enn de som har klaget.



Dette diagrammet angir summen av de tre øvrige ”kakediagrammene”

5.5 Tjenester det er klaget på til fylkesmannen/helsetilsynet

Type tjenester det er klaget på (gruppe A) – jfr. tabell 8 i tabellvedlegget

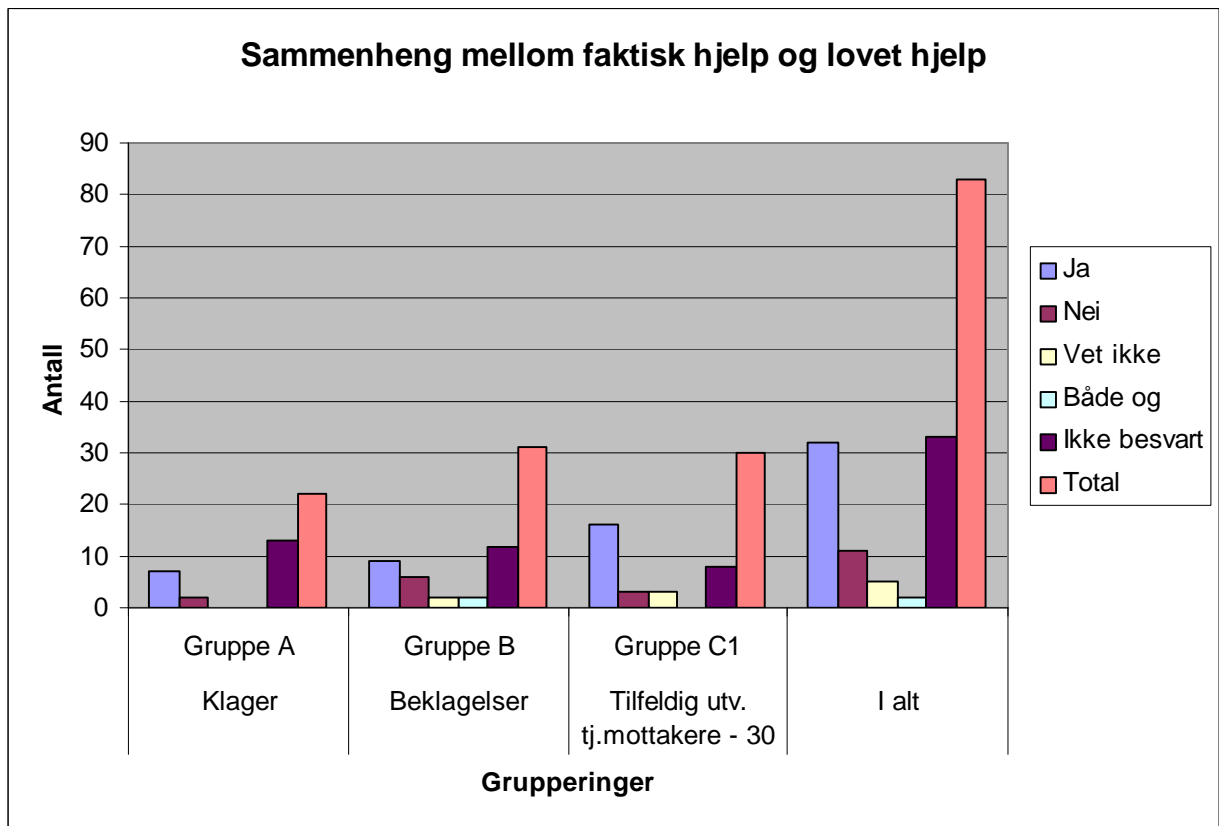
Avlastning	
Brukertyrt personlig assistent (BPA)	
Omsorgslønn	
Langtidsplass i sykehjem	
Korttidsplass	
Total	

Denne tabellen forteller igjen at det er avlastningstiltak og omsorgslønn det klages mest på til fylkesmannen. Underlagsmaterialet viser at tjenestemottakerne/foreldrene ønsker seg mer av disse tjenestene.

Det viser seg at ca 3 av 4 vedtak stadfestes. Tradisjonelt har det vært slik at klager etter sosialtjenestelovens kap. 4 i langt høyere grad enn klager etter kommunehelsetjenestelovens § 2-1 har vært opphevet/omgjort. Dette gjelder også dette materialet. Stadfestelsene etter kommunehelsetjenesteloven drar gjennomsnittet oppover. Det er også slik at antall klager er langt færre etter kommunehelsetjenesteloven enn sosialtjenesteloven – også sett i prosent av fattede vedtak. Totaltallet på antall klager er imidlertid lavt (under 1 % av fattede vedtak). Dette fenomenet gjelder også på landsbasis. At det klages så lite kan dels henge sammen med at tjenestemottagere faktisk er fornøyde, dels at det ikke har vært kultur for å fremsette og håndtere formelle klager i pleie- og omsorgssektoren. Hvis det første er tilfelle, henger dette dårlig sammen med det bilde som media presenterer av tjenesten.

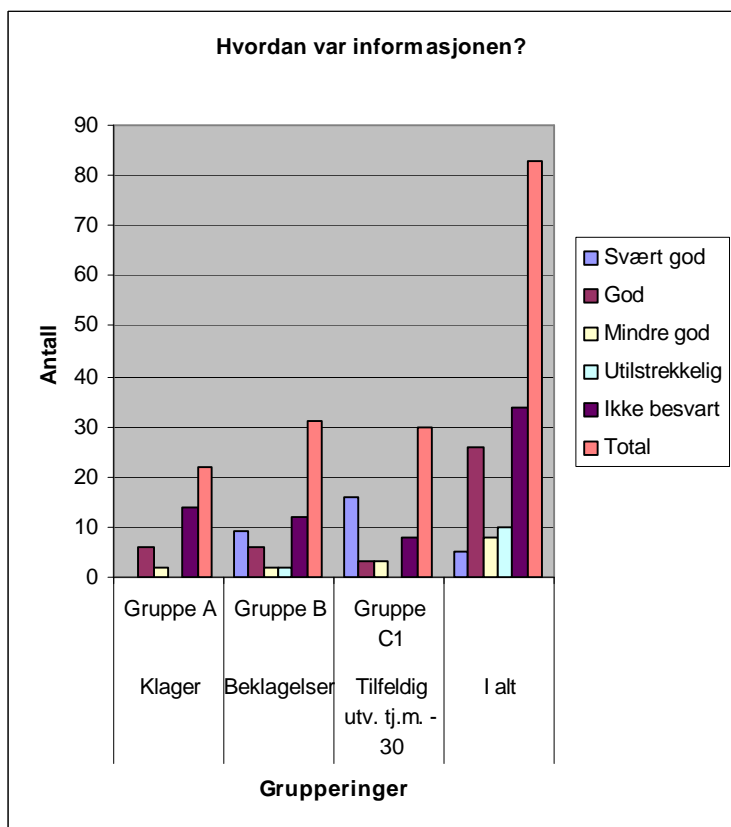
5.6 Kvaliteten av hjelpen

Sammenhengen mellom faktisk hjelp og lovet hjelp – tabell 10 i tabellvedlegget



Det er påfallende mange av "klagerne" (13) som ikke svarer på dette spørsmålet. Noen av dem har gitt uttrykk for at de ikke har orket å svare fordi de har lagt klagesaken bak seg. "Beklagerne" mener imidlertid oftere enn andre at de ikke får den hjelpen de er lovet. Dette kan vel i seg selv også være selve grunnen til at de beklager seg. 19 av de 31 har svart her. I det tilfeldige utvalget som her er på 30, er svarprosenten i overkant av 70 %.

Vi har spurt om hvordan innvilgelse av tjenesteilbud er blitt formidlet. Igjen er det mange som ikke svarer på spørsmålene. Tallene er derfor små og vanskelig å tolke. Det er imidlertid 2 av klagegruppa som hevder at de ikke har fått noen som helst beskjed om vedtak. I følge opplysninger fra journalgjennomgangen er vedtak utsendt til disse to. Seks fra det tilfeldige utvalget på 30, sier de ikke vet om de har fått noen beskjed. Det samme gjelder 2 av "beklagerne". Fire av de seks som sier at de ikke vet, har også fått vedtak. I alle fall er de skrevet. De to siste, har faktisk ikke mottatt vedtak slik de skulle.



Hovedgruppen av informantene mener at informasjonene er god eller mindre god – altså en slags midt-på-treet – tilbakemelding. ”Beklagerne” mener imidlertid oftere enn andre at de ikke får god nok informasjon

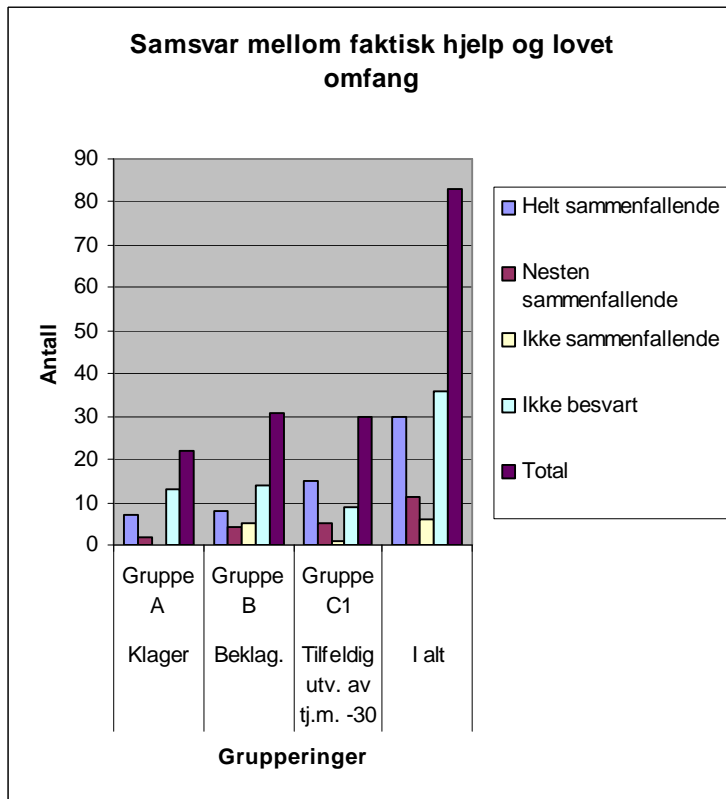
5.6.1 Kommentarer fra intervjuene:

Som vi så ovenfor, er mange fornøyd med informasjonen de har fått. De som ikke var det og/eller dem som til dels var fornøyd, hadde i hovedsak følgende kommentarer:

- måtte selv innhente opplysninger om rettigheter
- ønsket informasjon om betalingen samtidig med vedtaket om tjenestetilbudet
- sen skriftlig saksbehandling
- dårlig informasjon ved endringer i /utførelsen av vedtaket
- for lite informasjon om rettigheter og klagemuligheter
- pårørende får for lite informasjon
- for lite informasjon om tidspunkt for når hjelpen kommer og hvem som kommer
- tilfeldig informasjon

Sammenhengen mellom faktisk hjelp og lovet omfang:

(jfr. tabell 13 i tabellvedlegget)



Igjen ser vi at "beklagerne" ikke er fornøyd med tingenes tilstand. De mener langt oftere enn de øvrige at omfanget ikke står i forhold til det de har fått beskjed om: - hjelperne gjør ikke det de skal.

Uavhengig av hvilken gruppe tjenestemottagerne tilhørte, handlet klagemålene om:

- håpet på bedre og/eller mer hjelp
- ble ikke godt nok ivaretatt
- for mange vikarer
- ikke samsvar mellom det tjenesteutøverne formidler og det som sies fra administrasjonen/ledelsen som sitter på kontoret
- hjelpen er ustabil

Alle de som har klaget opplyser at de har fått informasjon om klagemuligheten fra kommunen, mens bare 83,3 % av "beklagerne" hevder dette. I tillegg er det over 11 % av disse som gir uttrykk for at de ikke vet eller ikke husker dette. Av de 23 fra det tilfeldige utvalget som har svart på dette spørsmålet, er det 82,6 % som sier de har fått informasjon om klagemulighetene. 8,7 % av disse husker ikke.

Mange har imidlertid ikke har svart på spørsmålet. Ved journalgjennomgangen gikk det imidlertid fram at i den grad det var fattet vedtak om tjenestene, var det gitt informasjon om klagemulighetene. Det gjaldt alle tre kommunene. To av kommunene hadde imidlertid for en stor del av vedtakene knyttet til kommunehelsetjenesteloven ikke oppgitt klageinstans, - bare hvor klagen skulle sendes. To kommuner hadde dessuten oppgitt feil klagefrist i henhold til denne loven. Den tredje kommunen hadde samme feilen i noen grad.

Av de som har svart, sier drøyt 85 % at de har fått informasjonene i skriftlige vedtak. Ca. 2,5 % sier at de har fått beskjed om klageadgangen i annen skriftlig informasjon. Det er kun 6 % som svarer eksplisitt nei på spørsmålet om de har fått klageinformasjon fra kommunen. Det fremgår ellers av underlagsmaterialet at dersom tjenestemottageren mener informasjon er gitt, er denne i alt vesentlig fremkommet som et skriftlig vedtak.

5.6.2 Vederlag

Det synes som om de fleste som har svart, mener å ha fått korrekt informasjon om sine betalingsforpliktelser. Det er imidlertid 4 som mener de ikke har fått beskjed. Hvis dette faktisk er tilfelle, må det anses som et alvorlig brudd på informasjonsplikten i disse tilfellene.

Endringer i hjelpetilbudet fører i liten grad til at tjenestemottager får nytt vedtak. Det svarer alle tre grupperingene, - dog har klagerne fått endringsvedtak i større grad enn de to andre gruppene. (jfr. tabell 15). Svarprosenten er imidlertid dårlig for alle gruppene. På den annen side støtter journalgjennomgangen oppunder denne informasjonen. Vi fant mange journaler der det var vanskelig å se hvordan endringer hadde skjedd underveis.

5.7 Hvor fornøyde er tjenestemottagerne?

Nedenstående tabeller gjelder hele utvalget som i alt var på 153 personer.

Fornøyd med typen hjelp?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	28	42,4
Fornøyd	28	42,4
Misfornøyd	10	15,2
I alt	66	100,0

Fornøyd med omfang?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	22	33,3
Fornøyd	19	28,8
Misfornøyd	25	37,9
I alt	66	100,0

Fornøyd med utførelsen av tjenestene?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	30	45,5
Fornøyd	18	27,3
Misfornøyd	18	27,3
I alt	66	100,0

Fornøyd med informasjonen?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	14	21,2
Fornøyd	33	50,0
Misfornøyd	14	21,2
Svært misfornøyd	5	7,6
I alt	66	100,0

Fornøyd med de ansatte?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	41	62,1
Fornøyd	17	25,8
Misfornøyd	7	10,6
Svært misfornøyd	1	1,5
I alt	66	100,0

Hvordan svarer hjelpen til forventningene?

	Antall	Prosent
Sammenfallende	41	62,1
Nesten sammenfallende	19	28,8
Ikke sammenfallende	6	9,1
I alt	66	100,0

Som vi ser, er det bare en liten prosent som er misfornøyd med typen hjelp de får. Omfanget derimot er en fjerdedel av dem som har svart, lite fornøyd med. 27,3 % er misfornøyd med hvordan hjelpen blir utført. Informasjonen er 28,8 % misfornøyd/svært misfornøyd med. Det er ellers viktig å merke seg at det faktisk bare er åtte personer av dem som har svart på disse spørsmålene, som gir uttrykk for å være misfornøyd med de ansatte. Ca 90 % av dem som har svart, gir uttrykk for at hjelpen de får svarer til de forventningene de hadde.

5.8 Rettsriktige vedtak

Rettsriktige avgjørelser –jfr. tabell 20 i tabellvedlegget

	Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemotta kere
Om enkeltvedtak om tjenester er rettsriktig	
Rettsriktig vedtak	
Noe mangelfullt vedtak	
Svært mangelfullt vedtak	
Total	

Som vi skal se nedenfor, er det fattet 210 vedtak for disse 100 personene som er omtalt i tabell 20. For de personene som har fått en blanding av rettsriktige og/eller mangelfulle og svært mangelfulle vedtak, er det laget et gjennomsnitt som gjør at det kan kategoriseres slik det fremkommer i denne tabellen.

Som innledningsvis beskrevet, har prosjektet begrenset undersøkelsen av saker/ gjennomgang av saksmapper til rettssikkerhetskrav knyttet til selve vedtaket; *innhold og form*. Dette gjelder også det tilfeldige utvalget. Videre har kommunenes *saksutredninger*, i den grad disse har vært tilgjengelige i saksmappene, vært gjenstand for vurdering.

Til sammen ble **210** vedtak for de tilfeldig utvalgte **100 personene** gjennomgått, fordelt på følgende typer tjenester:

Hjemmesykepleie	61 vedtak
Hjemmehjelp	83 vedtak
Korttidsplass	25 vedtak
Omsorgslønn	8 vedtak
Støttekontakt	20 vedtak
Avlastning	10 vedtak
<u>Langtidsopphold</u>	<u>4 vedtak</u>

Til sammen 210 vedtak

I vurderingen har vi ansett det nødvendig å dele vedtakene inn i tre ulike grupper, basert på oppstilte kriterier. Avgjørende for plasseringen har i hovedsak vært vedtakenes beskaffenhet; hvorvidt de er beheftet med mindre eller større feil/mangler i henhold til de formelle og materielle rettslige krav. Det er i utgangspunktet foretatt en vurdering lik den som gjøres i klagebehandlingen av vedtakene, jf. forvaltningsloven § 34. Dette innebærer at prosjektet har tatt utgangspunkt i om vedtakene ville blitt stadfestet, opphevet eller omgjort i en klagesak, hvis den hadde vært fremmet.

Dette er imidlertid ikke uproblematisk. Disse vedtakene er jo ikke blitt påklaget og er således ikke forberedt for klageorganets overprøving. I en ordinær klagebehandling vil kommunen, i henhold til forvaltningsloven § 33, forberede saken spesielt for klageorganet. Saken blir da gjenstand for en ny vurdering og kommunen redegjør skriftlig og systematisk for de vurderinger som har ført til at vedtaket opprettholdes og sendes klageorganet. Dette betyr at disse sakene som regel er langt bedre dokumentert, samt at en del feil og mangler er blitt reparert, før saken kommer inn til klagebehandling.

Dette tilfeldige utvalget saker har ikke vært gjenstand for en slik behandling. Det innebærer at det må tas høyde for at en del mindre feil og mangler ville blitt reparert, enten av kommunen eller av klageorganet i klagebehandlingen – slik at vedtakene likevel ville kunne blitt stadfestet. I tillegg er det et problem, som tidligere nevnt, at kommunene i noen grad har hatt faktiske saksopplysninger og vurderinger lagret elektronisk og/eller ikke i saksmappene som er gjennomgått. Disse utredningene ville sannsynligvis vært tatt ut skriftlig dersom sakene ble sendt til klagebehandling, som ledd i kommunens forberedelser i klagesaken, jf. forvaltningsloven § 33 jf. § 17. Prosjektet hadde i så fall hatt bedre mulighet til å se sammenhengen mellom de

faktiske opplysningene om søker/hans behov for hjelp, og den hjelp som til slutt ble vedtatt. Mangelfulle skriftlige utredninger har i enkelte tilfelle gjort det vanskelig å følge saken fra et anført behov fra søker, via kommunens undersøkelser rundt søkers funksjonsnivå/behov for hjelp, og til slutt den hjelpen som vedtaket gir søker rett på.

For å få belyst eventuelle sammenhenger mellom rettsriktige vedtak og fornøydhet, har vi, til tross for disse vanskelighetene, ansett det hensiktsmessig å dele vedtakene inn i kategorier basert på alvorlighetsgraden av formelle og innholdsmessige feil. Kun tre kategorier gjør at også alvorligere mangler, som mangelfulle begrunnelser eller manglende saksutredninger, er plassert i den midterste gruppen. Disse kunne blitt rettet underveis i en klagebehandling og vist at innholdet i den vedtatte hjelpen likevel var i tråd med de rettighetskrav tjenestemottakeren har.

Følgende kriterier har vært avgjørende for gruppeinndelingen:

Rettsriktige vedtak:

Vedtak som, ut fra den skriftlige tilgjengelige dokumentasjonen i saken, anses rettsriktige. I dette ligger at vedtakenes innhold og form, i det vesentligste, oppfyller forvaltningslovens krav. Videre at det ut fra tilgjengelige faktiske opplysninger om søkers situasjon/behov er grunn til å tro at den vedtatte hjelpen (i innhold og omfang) ville blitt stadfestet av fylkesmannen/helsetilsynet i en klagebehandling. Vedtakene er tilfredsstillende begrunnet eller saken for øvrig inneholder vurderingsskjema/faktiske opplysninger om søker og funksjonsnivå som gjør det sannsynlig at de vedtatte tjenester er i tråd med gjeldende regelverk. Vedtak som ikke opplyser klageinstans, men klagefrist og hvor klagen skal fremsettes, er også plassert i denne gruppen.

101 vedtak ble kategorisert til denne gruppen.

Noe mangelfulle vedtak:

Vedtak som er beheftet med enkelte feil / mangler, men av en slik art at de muligens ville latt seg reparere i forbindelse med en klagebehandling. Dette ville i så fall ført til at vedtaket likevel ble stadfestet, men kunne også ført til oppheving/omgjøring. Mangelfulle faktiske opplysninger om søker og hans situasjon gjør en innholdsmessig overprøving av vedtakene vanskelig.

Eksempel på vedtak i denne kategorien er vedtak om hjemmehjelp hvor det innvilges hjelp til rengjøring uten at det er mulig å se hva som skal omfattes (all rengjøring eller tyngre oppgaver), eller hvor mye tid det gis rett til og/eller hvor hyppig rengjøringen skal utføres. Et annet eksempel er tilsyn etter kommunehelsetjenesteloven, hvor det ikke fremgår om tilsynet skal skje en eller flere ganger per dag/uke. Hjelp til personlig hygiene/dusj uten at det står om det skjer ukentlig eller oftere er et annet eksempel. Videre nevnes omsorgslønn uten at det verken i vedtakets begrunnelse eller andre steder i saksdokumentene fremgår hva som utgjør søkers totale hjelpebehov – noe som umuliggjør rimelighetsvurderingen av det antall timer som kommunen har innvilget bistand til. Også vedtak som kun angir maksimumshjelp - f. eks inntil 4 timer per uke - eller som viser til inngåtte avtaler med tjenestemottakere med hensyn til omfanget av hjelpen – er lagt inn i denne kategorien.

I denne gruppe havnet 73 vedtak

Svært mangelfulle vedtak:

er vedtak som er beheftet med alvorlige feil i form eller innhold, f. eks vedtakene foreligger ikke i skriftlig form. Det kan videre være vedtak som er svært vagt formulert f. eks : ” De tilstås hjemmehjelp” uten at det verken i vedtak eller i saken for øvrig er mulig å definere den tilståtte rettigheten nærmere, - verken hva vedkommende skal få hjelp til eller hvor ofte. I slike tilfeller må klageretten anses nærmest illusorisk. I flere av de upresise vedtakene er det ikke opplyst klagefrist eller hvor klagen skal fremsettes. I denne kategorien vedtak finner vi også vedtak hvor søker er innrømmet å ha krav på tjenester etter f. eks kommunehelsetjenesteloven, men likevel tilstått andre typer eventuelt ulovfestede tjenester så som alarm.

Her havnet 36 vedtak.

5.9 Forholdet mellom rettsriktige vedtak og enkelte andre variabler

Ved statistisk analyse er det undersøkt om kjønn, alder, og kommunetilhørighet hos tjenestemottakeren påvirker graden av fornøydhet. I samme modell har vi også sett på om graden av rettsriktige vedtak – uavhengig av de andre forholdene – kan ha en effekt. De statistiske resultatene refereres i tabellvedlegget.

Analysen viser at fornøydhet først og fremst varierer med hvilken av de tre kommunene tjenestemottagerne kommer fra. *Sett fra tjenestemottagerens synspunkt er det altså de ytelser og holdninger som preger tjenesteapparatet der de bor som gjør dem mer eller mindre fornøyde med tjenestene.* I den kommunen tjenestemottageren er mest fornøyd, er sannsynlighetene for at de er tilfredse flere ganger høyere enn i den kommunen der de er minst fornøyd – alt annet likt (sammensetningen av tjenestemottagere etter kjønn, alder osv). Analysen viser også at det i tillegg er en svak effekt av alder sett i forhold til fornøydhet: Yngre tjenestemottagere er noe mindre fornøyd enn eldre, uansett hvilken kommune de bor i og uavhengig av kjønn. Gradene av rettsriktige vedtak har i seg selv en mulig effekt i dette materialet, men den er ikke statistisk sikker og kan derfor ikke tillegges betydning.

Rettsriktige vedtak har imidlertid en annen effekt som kommer tydelig fram i gjennomgangen av journaler og i samhandling med kommunene. Ryddig, god, oversiktlig og forvaltningsmessig riktig saksbehandling er ressursbesparende og vil etter all sannsynlighet minske antall ”beklagerne”. Som vi har sett, er ”beklagerne” minst fornøyde – og dette henger mye sammen med uklarheter i systemene og manglende svar på søknader og lignende.

6.0 VIDERE ARBEID

6.1 Fylkesmannsrollen på rettssikkerhetsområdet

En av målsettingene for prosjektet var å bidra til utvikling av tydeligere rolle- og ansvarsforståelse på kommune- og fylkesmannsnivå. Betyr det at rollen oppfattes som utydelig? Svaret på dette vil sannsynligvis variere etter hvem i de ulike systemene som spørres. I Statskonsults rapport fra 1997 om ”Kartlegging av to kommuners oppfatning av statlig regional styring i Vestfold” fremkommer dette som et av flere tydelige funn – spesielt på området ”internkontroll”: ”Meningene om internkontroll er imidlertid delte og bærer preg av hvor respondentene jobber og hvilke erfaringer de har med internkontroll. Politisk og administrativ ledelse i kommunene synes å være skeptiske. Mens fagsektorene, og særlig de som har erfaring med internkontroll, er mer positive”.

Innenfor pleie- og omsorgssektoren råder to ulike lovverk og ulike tradisjoner for å håndtere rettssikkerhetsspørsmål. Etter lov om sosiale tjenester § 8-7 kan fylkesmannen prøve:

” ... alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnnet er åpenbart urimelig”.

Utgangspunktet er at kommunen har frihet til å organisere sine tjenester som den selv ønsker. Kommunen kan imidlertid ikke organisere tjenesten slik at det går utover lovpålagte rettigheter for enkeltbrukere. På området for økonomisk sosialhjelp (sosialtjenestelovens kap. 5), er det i praksis liten tvil om hva som kan/vil bli prøvd i klagesaker. På kap. 4- området i sosialtjenesteloven kan det være vanskeligere. Spørsmålet om hvorvidt tjenestemottagere skal ha en 1:1 bemanning hele tiden eller tidvis dele personalet med andre tjenestemottagere, kan sees på som et organisatorisk spørsmål eller som et spørsmål om antall timer hjelp pr. døgn i henhold til lovens § 4-2 a. Her vil det kunne være ulikheter i forståelsen av hvor langt fylkesmannen kan gå i å gi pålegg til kommunen.

Kommunehelsetjenesteloven er organisert på en annen måte en sosialtjenesteloven. Det er kun ved tildeling av hjemmesykepleie og plass i institusjon at kommunen er pålagt å følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler. De øvrige tjenesteområdene er det ikke vedtaksplikt på i utgangspunktet.

Et ulikt forvaltningssystem for ulike typer tjenester i samme tjenesteområde gjør det vanskeligere å ha felles fokus på betydningen av vedtakene. Dette har vi også sett tydelig i vårt prosjekt. I deler av pleie- og omsorgssektoren i de tre kommunene er vedtaket ikke et sentralt dokument. Dette skal vi se noe nærmere på i pkt. 6.2.1. Det er også slik at selve klagesystemene er forskjellige alt etter hvilken lov som hjemler tjenestene. Klage etter kommunehelsetjenesteloven skal via et kommunalt oppnevnt klageutvalg før den oversendes til helsetilsynet i fylket. Hvis vedtak etter sosialtjenesteloven blir opprettholdt etter klage, kan det bli oversendt direkte til fylkesmannen.

Ulike systemer for klagehåndtering gjør noe med opplevelsen av hvilke roller de ulike nivåer har i systemet. Sosialdepartementet nedsatte i 2003 et lovutvalg - Bernt-utvalget – for å se på mulig harmonisering av lovverket innenfor sosial- og helsesektoren. Utvalget har nylig avgitt sin innstilling. Hvis utvalget får gehør for sitt forslag om å lage ett lovverk på dette området, vil rolleutydningen som henger sammen med ulikt lovverk, elimineres.

Da gjenstår utøvelsen av rollene. Dette er kanskje minst like viktig, - kanskje spesielt på tilsynsområdet. I delrapport 1 – Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans – fra 1999, sier AAD:

” Det er derfor viktig å være oppmerksom på at å ivareta rettssikkerhet ikke er tilstrekkelig til å sikre en god forvaltning. Dersom reglene som er gitt ikke er gode nok eller det gjøre innholdsmessige feil i avgjørelsene til tross for riktig saksbehandlingsprosess, eller det ikke er til rådighet ressurser som kan oppfylle de målene som er satt, da er det liten hjelp i at alt er gjort for å ivareta rettssikkerheten under saksbehandlingen. God rettssikkerhet må følges opp med andre virkemidler for å sikre en god forvaltning”.

Hva som defineres som tilsyn, har ulike tradisjoner i sosialsektoren versus helsesektoren. Hvis vi ser på hele kommunesektoren som helhet, er bildet enda mer sammensatt.

Departementet har nedsatt et utvalg for å se på statlig tilsyn med kommunesektoren. Utvalget er ledet av Tora Aasland og har nylig avgitt sin innstilling - (NOU 2004:17 – Statlig tilsyn med kommunesektoren). Utvalget foreslår en skarpere rolleavgrensing mellom tilsynsinstans (fylkesmannen) og tilsynsobjekt (kommunene).

Utvalget uttaler blant annet at :

”.... tilsyn bør defineres som en kontrollmekanisme: kontroll av om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Veiledning er ikke en del av tilsyn. Både i lovgrunnlag og i praksis må det være et tydelig skille mellom statlige myndigheter som tilsynsmyndighet og som veiledningsinstans. Statlige myndigheter kan fortsatt veilede kommunene, men utvalget understreker at så lenge kommunen ikke bryter loven, står kommunene fritt til å følge eller ignorere veilederens råd”.

Med utgangspunkt i denne fortolkningen kan rettssikkerhetsprosjektet ikke sies å ha vært et tilsynsprosjekt. De deltagende kommunene har heller ikke på noe tidspunkt oppfattet rettssikkerhetsprosjektet som tilsyn. Uavhengig av hva som legges i tilsynsbegrepet, må det avgjørende imidlertid være at de resultatene som oppnås i samhandlingen mellom ulike forvaltningsnivåer er til beste for tjenestemottagerne.

Som det går fram av prosjektresultatene, og som vi skal utdype nedenfor, har kommunene en del forbedringsområder på rettssikkerhetsfeltet. Dette handler, slik vi ser det, ikke så mye om forståelsen av rettssikkerhetsrollen til kommunen, men snarere om utøvelsen. Fylkesmannsrollen har tradisjonelt hatt mye veiledning i seg. Likevel kan det synes som om det er på dette området de største utfordringene muligens ligger. I veiledningssituasjoner er det avgjørende med likeverdighet, samhandling og felles virkelighetsoppfatning. På helsetilsynsområdet (tidligere fylkeslegen), har veiledningen de senere årene, slik vi ser det, hatt mer preg av råd, merknader og avvikspåpekning. Aaslandutvalget prøver å forene disse ”kulturene” og gir både påleggs- og veiledningsrollen plass. ”Rådene” derimot er kanskje tonet noe ned, - slik vi forstår det, fordi dette kan gi uklare signaler om disse må følges eller ei.

I prosjektet har vi opplevd at vi har fått til veiledningsrollen i en kombinasjon med påleggsrollen uten at det er definert som tilsyn i slik Aaslandutvalget omtaler det. Ut fra våre erfaringer er det vanskelig, om ikke umulig, å rendyrke disse to rollene. Det viktige er imidlertid at det er tydelig for begge parter hvilken rolle som blir brukt i hvilken sammenheng, - og at dialogen skjer med forståelse og opplevelse av likeverdighet, gjensidig respekt og tillit.

6.2 Forbedringsområder

6.2.1 Forbedringsområder for de tre kommunene samlet.

Rettssikkerhetsprosjektet har tydeliggjort at det finnes ulike forbedringsområder. Det finnes nyanser i dette for de ulike kommunene, men vi har valgt å fremstille punktene samlet:

- ?? Gjøre **vedtaket** til et viktig dokument. Alle ledd i tjenesteproduksjonen må forstå:
- hva et vedtak er
 - at vedtak skal være individuelt begrunnet
 - hvorfor vedtaket er fattet
 - hvilken betydning det har for det arbeidet som skal gjøres
 - at vedtaket faktisk er rammen for deres arbeidsbeskrivelse
 - at det vedtaksansvarlig uttaler seg om må henge sammen med hva som skjer i praksis
 - at vedtak på ett område kan og bør henge sammen med vedtak på andre
- ?? Lære tjenesteutøverne til å se seg selv som ansatt i et forvaltningsorgan. De faglige vurderingene som gjøres må sees på som deler av/begrunnelser for vedtakene, - ikke som adskilte områder. Dette skaper ryddighet og ikke merarbeid. Det endrer heller ikke rettighetene til tjenestemottagerne, men det skaper tydelighet både for dem, pårørende og ansatte.
- ?? Vektlegge at administrative funksjoner er fundamentet for å utøve faglige, gode tjenester.
- I dette prosjektet har vi sett:
- at datasystem kan hindre ansatte i å fatte lovlige vedtak
 - at manglende datasystem gjør at ansatte driver med manuelle tellinger /oversikter som er unødig ressurskrevende.
 - at standardiserte vedtaksmaler brukes til dels ukritisk
 - at det er for dårlig sammenheng mellom de ulike administrative nivåene
 - at det i enkelte tilfeller er for stor avstand mellom ledelsen og tjenesteutøvere i hva som formidles til tjenestemottagerne
 - at det blir gitt for dårlig beskjed ved endringer i tjenesteutførelsen
 - at delegasjonssystemene må lages slik at det er en hensiktsmessig sammenheng mellom kjennskap til tjenestemottagerne og de vedtak som fattes
 - at sammenhengen mellom dokumentene ikke er kvalitetssikret.

Det er imidlertid viktig å presisere at kommunen selv så hvilke svakheter som dukket opp underveis i prosjektperioden. Flere ting er allerede rettet opp, - andre ting arbeides det med videre framover.

6.2.2 Forbedringsområder for fylkesmannen

Slik vi ser det, handler forbedringsområdene mye om fylkesmannens veiledningsrolle.

For å kunne gi og motta veiledning, må det være en gjensidig tillit mellom partene. Har fylkesmannen den nødvendige tilliten? – Det er ikke åpenbart om vi skal tro medias fremstillinger. Det er også slik at det hele tiden foregår politiske debatter om statens myndighetsutøvelse.

Som vi var inne på tidligere, - mener vi at gjensidig tillit er en nødvendig forutsetning for reell endring og god veiledning.

Fylkesmannen må ellers i mye større grad enn hittil basere seg på en systematisk gjennomgang av klagesaks- og tilsynsmateriale med sikte på avdekking av aktuelle områder for nye ”rettssikkerhetsprosjekter”. Dette ville være å bruke fylkesmannens samlede kunnskaper om situasjonen i kommunene til å lage en foreløpig ROS-analyse. Gode analyser, er også en forutsetning for å kunne utøve fornuftige tilsyn som i neste omgang skal kunne medvirke til sikre og gode tjenester for tjenestemottagerne.

Det er avdekket underveis i prosjektperioden at kommunene opplever at fylkesmennene innbyrdes ikke har like vurderinger av hva som skal til for å få til gode og rettsriktige vedtak. Dette er klart uheldig og må være gjenstand for diskusjon med overordnet statlig myndighet.

Fylkesmannen har ellers en rolle som samordner av statlige signaler. Denne rollen har ikke vært analysert i dette prosjektet, men er dukket opp i diskusjoner både i prosjektgruppen og ikke minst styringsgruppen. Det kommer svært mange ukoordinerte innspill og utspill fra sentrale statlige myndigheter som kommunene må forholde seg til. Disse går i mange tilfeller utenom regional stat direkte fra fagdepartement til kommunene. I tillegg har KS sentralt agendaer som heller ikke alltid koordineres med regional stat. Dette frustrerer naturlig nok kommunene i sterk grad og bidrar ikke til at de kommunale ressursene brukes effektivt og optimalt. Kommunene er samstemte i sitt ønske om at fylkesmannen skal spille en tydeligere rolle som samordner slik at de ukoordinerte utspillene fra statlig hold blir færre.

6.3 Metoder for informasjonsinnhenting

Kan vi stole på den informasjonen vi har fått i dette prosjektet? Vi mener ubetinget ja. Selv om klagesakene er få og klagegruppen for smal i forhold til tjenestemottagerne, er det vi oppdager representativt. Intervjuene gir et statistisk signifikant bilde av at det er andre kvalitetsindikatorer enn rettsriktig vedtak som er svært viktige for oppfatningen av tjenestene. Metoden som har vært benyttet til informasjonsinnhenting, har vært slik at kommunene selv har oppdaget underveis hva de er gode og mindre gode på. Flere feil og mangler er allerede rettet opp. Det har med andre ord ikke vært aktuelt å komme med ”pålegg” eller påpeke ”avvik” fra fylkesmannens side. Intervju-undersøkelsene har gitt et nyttig og kompletterende bilde av hvordan tjenestefeltet oppfattes og fungerer. I det videre arbeidet med rettssikkerhet er en slik intervju-undersøkelsen likevel ikke avgjørende for å forbedre saksbehandling og for å finne fram til felles virkelighetsbilder på dette området for stat og kommune.

Som det fremgår først i rapporten, ble de tre kommunene plukket ut av KS. De har med andre ord ikke vært selvrekruert og/eller spesielt motivert for deltagelse i dette prosjektet. De positive resultatene kan med andre ord ikke tilskrives slike forhold. Det er viktig å poengtere at selve prosessen i samhandlingen anses å være viktigst for resultatet. Prinsippene for arbeidet som er gjort her, kan med små modifikasjoner overføres til andre områder innen velferdsforvaltningen.

Selv om ”fjernere” rettssikkerhetsområder - så som plan- og bygningssaker – ikke med letthet kan adoptere arbeidsmåten, vil vi mene at våre funn kan tilsi at informasjonen som fylkesmannen får via klagesaker også her vil kunne tillegges mer vekt enn det har vært vanlig å gjøre.

6.4 Analysearbeid

Som det fremgår av vedlegg 7, har fylkesmannen sitt interne årshjul for planleggings- og oppfølgingsarbeid. Som en illustrasjon har vi plottet inn rettssikkerhetsprosjektets resultater i hjulet for 2005. Hvorvidt analysene skal foregå som en del av selve årshjulet, eller håndteres som en egen aktivitet, kan selvsagt diskuteres. Vi mener uansett at denne typen aktivitet er en form ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser) som blir mer og mer aktuelt som grunnlag for tilsyn (se ellers pkt.6.2.2).

Fra kommunalt hold kan det selvsagt innvendes at det kommunen sparer på et bedre samordnet tilsyn (se tidligere om Aaslandutvalgets innstilling), på denne måten spises opp av at staten ønsker samhandling med kommunene på andre felt. Prosjektets styringsgruppe er imidlertid av den oppfatning at en god samhandling på sentrale rettssikkerhetsområder og en god samforståelse mellom stat og kommune i daglig drift, gjør både at staten blir mer treffsikker i sin tilsynsaktivitet og at det sannsynligvis vil bli mindre ”avvik” når tilsynet faktisk skjer.

6.5 Tilrettelegging for dialog i det videre arbeidet

6.5.1 Oppfølging av oppnådde resultater

Under pkt. 6.3, skisserte vi muligheten av å overføre våre erfaringer til andre områder. Fylkesmannen har et krav fra departementet om å offentliggjøre rapporten på fylkesmannen.no og ellers legge fram resultatene i egnede fora.

Vi vil imidlertid mene at det er minst like viktig at Vestfolds øvrige 11 kommuner får del i de erfaringer som er gjort. Først og fremst bør prosjekt/styringsgruppe ta ansvar for tilrettelegging av en erfaringskonferanse for fagfeltet og en for KS/rådmanns- og ordførerkollegiet. Det kan også være aktuelt med en ny tilsvarende ”runde” med journalgjennomgang i interesserte kommuner. Dette kan gjøres uten at intervjuundersøkelsen gjennomføres. Prosjektet har midler til å gjennomføre begge deler, men er avhengig av at det skaffes personellressurser til dette arbeidet.

Analysen som gjøres, må formidles i fylkesmannens forventningsbrev til kommunene.

Dialogen med kommunene må være samordnet og konkret og basert på de intensjoner og holdninger som ligger til grunn for rettssikkerhetsprosjektet. Hvis metoden også skal prøves ut på andre velferdsområder, må det gjennomføres en egen dialog med KS om dette.

7.0 KONKLUSJONER

7.1 Fikk vi svar på hypotesene våre?

Hypotese A: Likebehandling som rettssikkerhetsprinsipp blandes sammen med likhet som fordelingsprinsipp. Med andre ord: likhet for loven oppfattes ofte som lik ytelse.

Svar:

Vi har ikke tallmessig belegg for å kunne svare på dette, men det kommer fram i dialogene med de ansatte at begrepene blandes.

Hypotese B: Opplevelsen av gode tjenester er ikke ensbetydende med rettsriktige avgjørelser - jfr. en av problemstillingene som var knyttet til intervjuundersøkelsen.

Svar:

Hypotesen er bekreftet.

Hypotese C: Klagesaker (og tilsyn) gir ikke et godt nok bilde av hvordan tjenesten fungerer.

Svar:

Klagesakene gir et ufullstendig bilde. Bildet blir for smalt, men det vi oppdager er representativt. Dette er utdypet i drøftingen av en av problemstillingene knyttet til intervju-undersøkelsen.

Hypotese D: Formelle saksbehandlingsfeil er mer fremtredende enn feil ved vurdering av tjenesteomfang.

Svar:

For klagesakene som kommer til fylkesmann/helsetilsyn er dette riktig. Mer usikkert er det for resten av sakene slik det fremstilles under avsnittet om rettsriktige avgjørelser. Hypotesen bekreftes imidlertid så langt den lar seg påvise.

7.2. Fungerte metodene vi benyttet?

Journalgjennomgangen kombinert med intervju-undersøkelser ga etter vår mening både et godt bilde av saksbehandlingen i kommunens pleie- og omsorgstjeneste og av hvordan tjenestemottagerne så på de tjenestene de mottok.

At arbeidet i en viss utstrekning ble drevet som en form for aksjonsforskning med raske og konkrete tilbakemeldinger til alle involverte i prosjektet, mener vi har vært viktig for implementeringen av funnene.

7.3 Hva fortalt tjenestemottagerne oss?

De har fortalt oss at de i stor grad er fornøyde uavhengig av hvilken kommune de bor i, men der er kommunale variasjoner og forbedringsområder.

Helsetilsynets rapport konkluderer med at langt de fleste får tilstrekkelige tjenester. På tross av forsømmelser, er kvalitetssvikt av alvorlig karakter sjelden. Det fremgår av denne rapporten at :” Basert på erfaring fra annen forskning, kan en gå ut fra at tjenestemottagerne, antagelig også deres pårørende, er mindre kritiske og mer

fornøye enn resultatene fra den profesjonelt baserte vurderingen av tilstrekkelighet tilsier.” Vår undersøkelse står ikke i motstrid til dette.

Flere av dem vi intervjuet, ville gjerne hatt et større omfang av tjenester. Fornøydheten til brukerne er ikke avhengig av riktige vedtak, men riktige vedtak er viktig for å ”rydde” tjenestene og for å kunne gi tydelige signaler om hva f. eks som kan klages på og hva som ikke kan klages på. ”Beklagerne” er ikke minst dem som har påpekt dette. Flere av ”beklagerne” kommer fra den gruppen som har søkt om en type tjeneste og fått en annen uten å ha fått ryddige avslag på det de har søkt om. Det er i stor grad ”beklagerne” som setter agendaen i media, og som gir inntrykket av at tjenestene er dårlige.

7.4 Hva fortalte journalgjennomgangen oss?

Den fortalte oss at det er et stort potensial for forbedring av rutiner og forståelse for vedtakets betydning som sentralt dokument i håndteringen av rettigheter på pleie- og omsorgsområdet. Ryddig, god, oversiktlig og forvaltningsmessig riktig saksbehandling vil etter all sannsynlighet minske antall ”beklagere”. Som vi har sett, er beklagerne minst fornøye – og dette henger mye sammen med uklarer i systemene og manglende svar på søknader og lignende. Det brukes mye tid på *etterpå å samordne* noe som langt lettere kunne vært koordinert på forhånd.

I klagesakene er saksbehandlingsfeil mer fremtredende enn feil ved vurdering av tjenesteomfang. Dette er mer usikkert for resten av sakene. Så langt det lar seg påvise, synes imidlertid dette også å stemme for øvrige saker.

Klagerne er som på hele det kommunale helse- og sosialområdet, svært få i forhold til både antall personer og antall vedtak som fattes pr. år. Av dem som likevel klager, er yngre funksjonshemmede og deres pårørende dem som oftest benytter denne muligheten.

Klagesakene som kommer til behandling hos fylkesmannen, er representative for problemer med saksbehandlingen og tjenesteutmålingen i pleie- og omsorgssektoren, - men de gir et for smalt bilde.

42 % av vedtakene som er undersøkt er rettsriktige. 40 % var beheftet med enkelte feil/mangler, men av en slik art at de muligens ville latt seg reparere i forbindelse med en klagebehandling. De øvrige 18 % var beheftet med så alvorlige feil at f. eks klageretten må kunne anses som illusorisk. Det er slik at de som beklaget seg mest også beklaget seg over manglende/mangelfulle vedtak.

Manglende oversikt vil lett kunne føre til at det ikke ytes tjenester på rett nivå. Noen får kan hende for høyt tjenestenivå, mens andre for lavt. Kommunen kan med andre ord spare ressurser ved å håndtere saksbehandlingen ryddig og koordinert og være tydeligere i sin skriftlige kommunikasjon om hva som innvilges og hva som ikke innvilges. Det trengs en rasjonell og ryddig sammenheng mellom de faglige vurderingene og de forvaltningsmessig riktige vedtakene. Dette vil gi tydelig beskjed om hva som tildeles av tjenester og hva som kan påklages, om søkerne ikke er fornøyd.

7.5 Har vi nådd målsettingene våre?

Som det fremgår av kap. 2, hadde prosjektet 5 målsettinger.

Den første målsettingen handlet om:

?? å få bedret dokumentasjon på graden av samsvar mellom erfaringer fra klagen og faktisk opplevd rettssikkerhet i myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon.

Dokumentasjonen er bedret. Klagesakene som kommer til behandling hos fylkesmannen, er representative for problemer med saksbehandlingen og tjenesteutmålingen i pleie- og omsorgssektoren, - men de gir som nevnt et for smalt bilde. Det er en overvekt av klager fra unge funksjonshemmede og deres familier i forhold til andre diagnosegrupper. Vi har også fått dokumentert at rettsriktige vedtak har en betydning for opplevelsen av fornøydhets. Denne sammenhengen er ikke statistisk signifikant. Det er andre faktorer som er viktigere for opplevelsen av gode tjenester. Foruten å være avhengig av kommune, er fornøydhets blant tjenestemottagere avhengig av informasjon, holdninger og utførelse av hjelpen.

Målsetting nummer to handlet om:

?? å bidra til en tydeligere rolle- og ansvarsforståelse for rettssikkerhetsfunksjonen på kommune- og fylkesmannsnivå.

Vi mener at vi har fått til dette, - i alle fall i noen grad. Ved å arbeide konkret og praktisk med dagligdagse problemstillinger, har vi fått belyst de to forvaltningsnivåenes ulike roller og funksjon. Dette er beskrevet i kap. 4, - spesielt pkt. 4.4.1.

Prosjektets tredje målsetting dreide seg om:

?? å bidra til en avklaring av forbedringsområdene på kommune- og fylkesmannsnivå

Både fylkesmann og kommunene har forbedringsområder. Fylkesmannen har mye å hente på i langt større grad enn tidligere basere seg på en systematisk gjennomgang av klagesaks- og tilsynsmaterialet. Det ville være å bruke fylkesmannens samlede kunnskaper om situasjonen i kommunene til å lage foreløpige ROS-analyser som forutsetning for fornuftige tilsyn.

Som samordner av statlige signaler, har fylkesmannen et forbedringspotensiale, - det samme gjelder samordning av vurderinger på tvers av fylkesmannsembeter.

Kommunene må gjøre vedtaket til et sentralt dokument i sin tjenesteproduksjon og med det erkjenne at den først og fremst er et forvaltningsorgan. De faglige vurderingene som gjøres må i langt større grad sees på som begrunnelser for vedtakene og ikke som adskilt fra annen forvaltning.

Alle kommunene er allerede i gang med endring hver på sin måte. I en av kommunene gås det gjennom alle rutiner, vurderingsskjemaer og maler på nytt. Det lages nye rutiner. Grunnen beredes samtidig for IPLOS-innføringen. Den andre kommunen er gått løs på endringer i vedtaksrutinene og er innforstått med at den også må se på delegasjonssystemet sitt. Den tredje kommunen har bl.a på bakgrunn av funnene i prosjektet fått lovnader om nytt datasystem som kan gi bedre sammenheng i

tjenestene. – Dette er de praktiske konsekvensene som på sikt vil få andre og mer vidtrekkende effekter.

Prosjektets **fjerde og femte målsetting** var å finne fram til bedre rutiner og metoder for

?? analyse og

?? dialog

Analyse:

Fylkesmannen arbeider med å få en god fungering på sitt interne årshjul for planleggings- og oppfølgingsarbeid. Resultatene fra rettssikkerhetsprosjektet skal inn i hjulet for 2005. Hvorvidt analysene skal foregå som en del av selve årshjulet, eller håndteres som en egen aktivitet, kan selvsagt diskuteres. Hovedpoenget er at analyse blir brukt som grunnlag for aktivitet og samhandling mellom fylkesmann og kommune.

Analysen som gjøres må gjenspeiles i fylkesmannens forventningsbrev til kommunene.

Dialog:

For de ansatte hos fylkesmannen er utveksling med kommunene ikke bare verdifullt, men helt nødvendig for i noen grad kunne følge med på hvordan ”virkeligheten” faktisk er, - hva som er de viktige problemstillingene. Vi har på nytt blitt minnet om de ulike forvaltningsrollene som er viktige å være bevisste på og som vi må bringe informasjon om videre til de sentrale myndighetene.

Det kan være aktuelt med en ny tilsvarende ”runde” med journalgjennomgang i interesserte kommuner. Dette kan gjøres uten at intervju-undersøkelsen gjennomføres. Analysene bør være grunnlag for erfaringskonferanser i ulike aktuelle fora.

Dialogen med kommunene må være samordnet og konkret og basert på de intensjoner og holdninger som ligger til grunn for rettssikkerhetsprosjektet. Hvis metoden også skal prøves ut andre velferdsområder, må det gjennomføres en egen dialog med KS om dette.

7.6 Avslutningskommentarer

Prosjektmidlene har gått til delvis dekking av kommunenes utgifter knyttet til intervju-undersøkelsen, til konsulentbistand og til dekking av merarbeid for prosjektleder/innleid personale hos fylkesmannen. Det er ellers satt av midler til oppfølgingsarbeid overfor i **hovedsaken**, kommunene våren 2005.

Har prosjektet vært nyttig og verd innsatsen? Når spørsmålet rettes til de som har deltatt i prosjektgruppen og/eller ”fotfolket”, er svaret ja både på nytteverdi og innsats. Svaret på hvorfor det oppleves slik, mener vi henger sammen med den praktiske vinklingen og ikke minst at prosjektet har vært drevet som en kontinuerlig prosess der ”veien i noen grad har blitt til mens vi har gått”. Kommunene har vært delaktig i å sette dagsorden for hva som har vært de viktige grepene å ta underveis.

Vi har sett at fylkesmannens veilederrolle kan utvikles og at konkret og direkte kommunikasjon med dem som er involvert i vedtaksfatting på ulike nivåer, gir konkrete og praktiske resultater. Små endringer kan gi stor nytte.

Det er vedtatt en del rettighetsfestede tjenester. Selvsagt kan det diskuteres om dette er de riktige tjenestene. Det har det ikke vært prosjektets mål å besvare. Det fylkesmannen/helsetilsynet skal sikre, er at de tjenestene som faktisk er vedtatt rettighetsfestet, kommer dem til del som har krav på dem.

Er forventningene for store til de offentlige tjenestene? Dette er et politisk spørsmål som dukker opp i mange sammenhenger. Vi i prosjektet vil ikke svare eksplisitt på dette, men bare påpeke at om så er, handler det kanskje mest om de forventningene som politikere og tjenesteutøvere selv skaper med den håndteringen som skjer av enkeltsaker. Vi har hatt et mål om å få en bedre forståelse av sammenhengen mellom ulike forvaltningsnivå sett fra et rettssikkerhetssynspunkt.

Innenfor de rammene som prosjektet har tillatt, mener vi å ha nådd våre målsettinger. Så får vi håpe at alle parter er villig til å implementere den nye lærdommen i den daglige driften videre framover.

TABELLER

Tabelloversikt:

Tabell 1	Tjenestemottagerne fordelt på kommune og gruppering	side 46
Tabell 2	Kjønn	side 46
Tabell 3	Alder	side 46
Tabell 4	Sivilstand	side 47
Tabell 5	Bosted	side 47
Tabell 6	Årsaken til hjelpebehovet	side 48
Tabell 7	Tjenester som mottas	side 48
Tabell 8	Type tjenester (gruppe A)	side 49
Tabell 9	Utfallet av klagen	side 49
Tabell 10	Sammenhengen mellom faktisk hjelp og lovet hjelpetype	side 50
Tabell 11	Formidling av tjenestetilbud	side 50
Tabell 12	Hvordan var informasjonen?	side 51
Tabell 13	Samsvar mellom faktisk hjelp og lovet omfang	side 51
Tabell 14	Informasjon om klagemulighetene	side 52
Tabell 15	Informasjon om endring	side 52
Tabell 16	Fornøydhet med mottatt hjelp (tilfeldig utvalg)	side 53
Tabell 17	Sumskåre – fornøydhet sett i forhold til oppholdskommune	side 54
Tabell 18	Sumskåre – fornøydhet sett i forhold til kvaliteten av informasjon	side 54
Tabell 19	Sumskåre – fornøydhet sett i sammenheng med beskjed og hjelp	side 54
Tabell 20	Rettsriktige avgjørelser	side 54
Tabell 21	Effekten av kommunetilhørighet, alder, kjønn og rettsriktige avgjørelser på tjenestemottagernes fornøydhet med tjenestene	side 55
Tabell 22	Betaling av tjenester	side 55
Tabell 23	Informasjon om betaling	side 56

Tabell 1 – tjenestemottagerne fordelt på kommune og gruppering

Tjenestemottakerens oppholdskommune			Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemottakere	I alt
Stokke				86
Sandefjord				
Sande				
Total				

Tabell 2 - kjønn

	Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemottakere	I alt
Kvinne				
Mann				
Total				

Tabell 3 - alder

	Gjennomsnitt	Antall personer
Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen		
Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.		
Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemottakere		
Total		

Tabell 4 - sivilstand

	Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	I alt
Gift				
Enke/-mann				
Skilt				
Ugift				
Total				

Tabell 5 – bosted

Hvor tjenestemottakeren bodde pr. 01.01.03	Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	I alt
Opprinnelig bolig				
Omsorgsbolig				
Sykehjem				
Trygdebolig				
Kommunalt boligtiltak				
Total				

Tabell 6 – årsaken til hjelpebehovet

			Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	I alt
Utviklingshemning og utviklingsforstyrrelser				
Psykisk lidelse				
Aldersdemens				
Alle andre somatiske sykdommer				
Total				

Tabell 7 – tjenester som mottas

				Total
	Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestem ottakere	
Avlastning/ Korttidsopphold	8 36,4%	5 17,2%	6 6,1%	19 12,8%
Støttekontakt	1 4,5%	0 ,0%	9 9,2%	10 6,7%
Avlastning og støttekontakt	3 13,6%	1 3,4%	1 1,0%	5 3,4%
Brukerstyrt personlig assistent (BPA)	2 9,1%	0 ,0%	0 ,0%	2 1,3%
Omsorgslønn	1 4,5%	0 ,0%	7 7,1%	8 5,4%
Hjemmesykepleie	1 4,5%	3 10,3%	10 10,2%	14 9,4%
Hjemmesykepleie og hjemmehjelp	5 22,7%	16 55,2%	35 35,7%	56 37,6%
Langtidsplass i institusjon	1 4,5%	2 6,9%	3 3,1%	6 4,0%
Praktisk bistand/hjemmehjelp	0 ,0%	2 6,9%	27 27,6%	29 19,5%
I alt	22 100,0%	29 100,0%	98 100,0%	149 100,0%

Tabell 8 – type tjenester (gruppe A)

Avlastning	
Brukertyrt personlig assistent (BPA)	
Omsorgslønn	
Langtids plass i sykehjem	
Korttids plass	
Total	

Tabell 9 – utfallet av klagen

Stadfestet	
Opphevet	
Omgjort	
Returnert uten behandling	
Total	

Tabell 10 - sammenheng mellom faktisk hjelp og lovet hjelptype

	Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C1 - Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	I alt
Ja				
Nei				
Vet ikke				
Både og				
Total				

Tabell 11 – formidling av tjenestetilbud

	Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C 1 - Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	I alt
Skriftlig i vedtak				
Skriftlig i eget brev				
Muntlig				
Vet ikke				
Ikke fått beskjed				
Total				

Tabell 12 – hvordan var informasjonen?

			Gruppe C1- Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	
Svært god				
God				
Mindre god				
Utilstrekkelig				
Total				

Tabell 13 - samsvar mellom faktisk hjelp og lovet omfang

			Gruppe C1- Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	I alt
Helt sammenfallende				
Nesten sammenfallende				
Ikke sammenfallende				
Total				

Tabell 14 – informasjon om klagemulighetene

	Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemottakere	I alt
Ja				
Nei				
Vet ikke				
Total				

Tabell 15 – informasjon om endring

		Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemottakere	Total
8. Hvis du har hatt endringer i hjelpen den senere tid, hvordan har du fått beskjed om dette?	Skriftlig i vedtak	2 33,3%	3 18,8%	2 16,7%	7 20,6%
	Skriftlig i eget brev	0 ,0%	1 6,3%	2 16,7%	3 8,8%
	Muntlig	1 16,7%	6 37,5%	4 33,3%	11 32,4%
	Vet ikke	1 16,7%	3 18,8%	3 25,0%	7 20,6%
	Ingen beskjed	2 33,3%	3 18,8%	1 8,3%	6 17,6%
Total		6 100,0%	16 100,0%	12 100,0%	34 100,0%

Tabell 16 – fornøydhet med mottatt hjelp (tilfeldig utvalg)

Fornøyd med typen hjelp?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	28	42,4
Fornøyd	28	42,4
Misfornøyd	10	15,2
I alt	66	100,0

Fornøyd med omfang?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	22	33,3
Fornøyd	19	28,8
Misfornøyd	25	37,9
I alt	66	100,0

Fornøyd med utførelsen av tjenestene?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	30	45,5
Fornøyd	18	27,3
Misfornøyd	18	27,3
I alt	66	100,0

Fornøyd med informasjonen?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	14	21,2
Fornøyd	33	50,0
Misfornøyd	14	21,2
Svært misfornøyd	5	7,6
I alt	66	100,0

Fornøyd med de ansatte?

	Antall	Prosent
Svært fornøyd	41	62,1
Fornøyd	17	25,8
Misfornøyd	7	10,6
Svært misfornøyd	1	1,5
I alt	66	100,0

Hvordan svarer hjelpen til forventningene?

	Antall	Prosent
Sammenfallende	41	62,1
Nesten sammenfallende	19	28,8
Ikke sammenfallende	6	9,1
I alt	66	100,0

Tabell 17 - sumskåre fornøydhets sett i forhold til oppholdskommune

Tjenestemottakerens oppholdskommune	Gjennomsnitt
Stokke	
Sandefjord	
Sande	
Total	

Tabell 18 Sumskåre - fornøydhets spørsmålene sett i forhold til kvaliteten av informasjonen

Kvaliteten av informasjonen (dikotom)	Gjennomsnitt
God	
Dårlig	
Total	

Tabell 19 Sumskåre - fornøydhets sett i sammenheng med beskjed og hjelp

Sumskåre på fornøydhets spørsmålene

Sammenheng beskjed og hjelp (dikotom)	Gjennomsnitt
Sammenfallende	
Ikke sammenfallende	
Total	

Tabell 20 – rettsriktig avgjørelser

	Gruppe C - Tilfeldig utvalg av tjenestemottakere
Om enkeltvedtak om tjenester er rettsriktig	
Rettsriktig vedtak	
Noe mangelfullt vedtak	
Svært mangelfullt vedtak	
Total	

Tabell 21 Effekten av kommunetilørighet, alder, kjønn og rettsrikige avgjørelser på tjenestemottagernes fornøydhet med tjenestene. Logisk regresjonsmodell N = 153

	B	S.E.	Sig.	Exp(B)
kommune			,092	
kommune(1)	-2,135	,990	,031	,118
kommune(2)	-,826	,815	,311	,438
alder	-,033	,016	,044	,967
kjønn(1)	,071	,614	,907	1,074
rettsriktig2(1)	-1,137	,618	,066	,321
Constant	3,788	1,385	,006	44,180

Tabell 22 – betaling av tjenester

			Gruppe C1- Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	I alt
Skriftlig i vedtak				
Skriftlig i eget brev				
Vet ikke				
Ikke fått beskjed				
Total				

Tabell 23 – informasjon om betaling

	Gruppe A - Klager behandlet av fylkesmannen	Gruppe B - Beklagelser til kommunen, ikke sendt fm.	Gruppe C1- Tilfeldig utvalg av tjenestemot takere	I alt
Svært god				
God				
Mindre god				
Utilstrekkelig				
Total				

Litteratur som er omtalt:

Marit Halvorsen: Helsetilsynet – rapport 10/2003:	Nødvendig helsehjelp som redskap for prioritering Pleie- og omsorgstjenesten i kommunene: tjenestemottakere, hjelpebehov og tilbud
NOU 2004:17	Statlig tilsyn med kommunesektoren (Aaslandutvalget)
NOU 2004:18	Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene (Berntutvalget)
Gro Johnsrud Langslet:	LØFT – Løsningsfokusert tilnærming til organisasjons- Utvikling, ledelsesutvikling og konfliktløsning. 2000
AAD:	Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans – delrapport I
AAD:	Fylkesmannen som rettssikkerhetsinstans – delrapport II
Statskonsult	Kartlegging av to kommuners oppfatning av statlig regi regional styring i Vestfold. Juni 1997: Marit Johannesen og Kjerstin Spångberg

V E D L E G G

Vedlegg 1

MELDING 01/03 RETTSSIKKERHETSPROSJEKTET - OPPNEVNING

Sandefjord, Sande og Stokke kommuner er pekt ut til å medvirke i fylkesmannens rettsikkerhetsprosjekt.

Denne meldingen ble tatt til orientering av rådmannsutvalget i møte 03.07.03.

Kjell Stordalen
s.leder



DET KONGELIGE ARBEIDS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

Bjørn
Mona
Pålén
Larsen

Fylkesmannen i Vestfold
Postboks 2076 Postterminalen
3103 TØNSBERG

FYLKESMANNEN I VESTFOLD	
SAK NR	03/4224-1
INNSJETT	02.04.2003
UTSJETT	02.04.
UTSJEK	020
HSS	SAKSE SLI

Dens ref

Vår ref
200301558-1/BJA

Dato

28 MARS 2003

Fylkesmannen i Vestfold - prosjektet integrering av rettsikkerhet i offentlig sektor

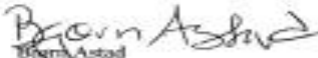
Vi viser til tidligere korrespondanse om denne saken samt samtale mellom Bjørn Strandli og Bjørn Astad angående gjennomføring av rettsikkerhetsprosjektet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet forutsetter at embetet formidler resultatene fra prosjektet på IDUN samt i egne egnede fagnoter osv.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir derfor fylkesmannen i Vestfold tillatelse til å overskride tildelt bevilgning for 2003 på kap. 1510- Fylkesmannsembetene med 400.000 kroner til prosjektet integrering av rettsikkerhet i offentlig sektor.

Med hilsen


Klara Bøe (e.f.)


Bjørn Astad

Postadresse:
Postboks 2076 Dsg
N-0818 ØSLD

Kontoradresse:
Akseveg 39

Telefon:
22 24 90 90
Og fax:
972 417 785

Avdeling for statlig Evtvåling

Telefax:
22 24 95 12

Saksbehandler:
Bjørn Astad
22244933

Vedlegg 3

NNN

Adr.

Brukerundersøkelse i deler av pleie- og omsorgssektoren/tjenester for funksjonshemmede

I samarbeid med fylkesmannen i Vestfold, gjennomfører nå kommune en undersøkelse av et utvalg av saker innenfor pleie- og omsorgstjenesten og tjenester for funksjonshemmede.

Hvorfor?

Målet er å finne ut om brukernes rettigheter etter gjeldende lovverk ivaretas og i hvilken grad brukerne er fornøyde med de tjenester som mottas fra kommunen.

Kommunen har trukket et tilfeldig utvalg saker som ønskes gjennomgått. I denne sammenheng ønsker kommunen også å be Dem om å delta i en spørreundersøkelse. Svar og funn blir selvsagt behandlet anonymt.

Hvordan?

Undersøkelsen foretas ved et avtalt hjemmebesøk. Hvis De heller ønsker å møte intervjueren et annet sted, lar det seg gjøre. Intervjuet vil ta ca. ½ time. I intervjuene stilles standardiserte spørsmål utfra et fastlagt spørreskjema. Deres deltagelse vil kunne gi verdifull tilbakemelding til bruk for videre utvikling av tjenesten.

Dersom det er ønskelig kan De gjerne ha en pårørende tilstede under intervjuet.

Når?

Intervjuene foregår hovedsakelig i uke 17.

Tilbakemelding : se svarslipp nedenfor

Svarfrist 4 dager etter mottatt forespørsel.

På forhånd tusen takk!

..... den04

SVARSLIPP

Jeg ØNSKER/ØNSKER IKKE (stryk det som ikke passer) å la meg intervju i forbindelse med kommunens undersøkelse innenfor pleie og omsorgstjenesten/tjenesten for funksjonshemmede .

Underskrift:

Bruker selv

Pårørende

Verge

Svaret sendes:

med representant for hjemmetjenesten

postlegges til adressen:

gis pr. telefon til nr. :

Vedlegg 4

Intervjuguide – problemstilling 1 :

Om klagesakene som kommer til behandling hos fylkesmann/helsetilsyn er representative for problemer med saksbehandlingen og tjenesteutmålingen i pleie- og omsorgssektoren

INTERVJUNR.:

1. Hvorfor trenger du hjelp?

.....
.....
(åpent spørsmål)

2. Hva trenger du hjelp til?

.....
.....
(åpent spørsmål)

3. I hvor stort omfang mener du at du trenger hjelp?

.....
(åpent spørsmål)

4. Hva slags hjelp får du fra kommunen?

.....
(åpent spørsmål)

5. Hva er omfanget av hjelpen du får?

.....
(åpent spørsmål)

6. Får du den hjelpen du har fått beskjed om?

Ja Nei Vet ikke

Hvis, ja, hvordan har du fått beskjeden?

Skriftlig: vedtak brev

Muntlig:

Vet ikke:

Oppfatter du informasjonen som:

Svært god

God

Mindre god

Utilstrekkelig

Hvis den er mindre god eller utilstrekkelig, hva vil du påpeke som forbedring?

.....

.....
(åpent spørsmål).

7. Hvordan er sammenhengen mellom den hjelpen du faktisk får nå og det du har fått beskjed om (jfr. spørsmål 4)

Helt sammenfallende
Nesten sammenfallende
Ikke sammenfallende

Hvis den ikke er helt sammenfallende, hva er forskjellen
(åpent spørsmål)

8. Hvis du har hatt endringer i hjelpen den senere tid, hvordan har du fått beskjed om dette?

Skriftlig: endring av vedtak brev

Muntlig:

Ingen beskjed

Vet ikke:

9. Hvis du har tjenester det skal betales for, hvordan har du fått informasjon om dette?

Skriftlig: i vedtak eget brev

Muntlig:

Ikke fått beskjed

Oppfatter du informasjonen som:

Svært god

God

Mindre god

Utilstrekkelig

Hvis den er mindre god eller utilstrekkelig, hva vil du påpeke som forbedring.....
.....

(åpent spørsmål)

10. Har du fått informasjon om klagemulighetene?

Ja Nei

Hvis, ja – på hvilken måte?

I vedtaket I brev Muntlig

11. Har du klaget på hva du har fått av hjelp?

Ja Nei

Hvis ja, når: 2003 2002 tidligere

Hvis ja, - til hvem:

Hvis ja, - hva skjedde

12. Disse spørsmålene har tatt utgangspunkt i situasjonen på intervjutidspunktet.
Var situasjonen annerledes i 2003?

Hvis, ja, - på hvilken måte:

.....
.....

13. Er det noe annet du ønsker å bemerke?

.....
.....

(åpent spørsmål)

Spørsmålene er besvart av:

Brukeren selv

Pårørende

Verge

Tilleggsspørsmål til gruppe C 1 (30 tilfeldig utvalgte)

(identiske med de to siste spørsmålene som skal stilles til personene knyttet til problemstilling 2)

INTERVJUNR:

6. Hvordan er du fornøyd med :

a) den type hjelp du får

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

b) omfanget av hjelpen du får

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

c) hvordan hjelpen har blitt utført

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

d) informasjonen du har fått

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

e) hvordan de ansatte opptre og hvordan de møter deg

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

7. Svarer den hjelpen du får til de forventninger du har til kommunens tilbud

Sammenfallende Nesten sammenfallende Ikke sammenfallende

Hvis hjelpen ikke er sammenfallende med forventningene, - hva er ulikt?

.....
.....

Spørsmålene er besvart av:

- Brukeren selv
- Pårørende
- Verge

Vedlegg 5

Intervjuguide – problemstilling 2:

Graden av sammenheng mellom rettsriktige avgjørelser og tjenestemottagernes tilfredshet med saksbehandling og tjenester

SAMMENHENGEN MELLOM RETTSRIKTIGE AVGJØRELSER OG BRUKERNES
TILFREDSHET MED SAKSBEHANDLING OG TJENESTER

INTERVJUNR.:

1. Hvorfor trenger du hjelp?

.....
.....
(åpent spørsmål)

2. Hva trenger du hjelp til?

.....
.....
(åpent spørsmål)

3. I hvor stort omfang mener du at du trenger hjelp?

.....
.....
(åpent spørsmål)

4. Hva slags hjelp får du fra kommunen?

.....
.....
(åpent spørsmål)

5. Hva er omfanget av hjelpen du får?

.....
.....
(åpent spørsmål)

6. Hvordan er du fornøyd med :

c) den type hjelp du får

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

d) omfanget av hjelpen du får

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

c) hvordan hjelpen har blitt utført

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

e) informasjonen du har fått

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

e) hvordan de ansatte opptrer og hvordan de møter deg

Svært fornøyd Fornøyd Misfornøyd Svært misfornøyd

Hvis du ikke er fornøyd, - hvorfor?

7. Svarer den hjelpen du får til de forventninger du har til kommunens tilbud

Sammenfallende Nesten sammenfallende Ikke sammenfallende

Hvis hjelpen ikke er sammenfallende med forventningene, - hva er ulikt?

.....
.....

Spørsmålene er besvart av:

Brukeren selv
Pårørende
Verge

Vedlegg 6:

Sosialtjenestelovens § 4-2 Tjenester

De sosiale tjenester skal omfatte:

- a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,*
- b) avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid,*
- c) støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer,*
- d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,*
- e) lønn til dem som har særlig tyngende omsorgsarbeid.*

Sosialtjenestelovens § 4-3 Hjelp til dem som ikke kan dra omsorg for seg selv

De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4-2 a-d.

Kommunehelsetjenestelovens § 2-1

Enhver har rett til nødvendig helsehjelp i den kommunen der han eller hun bor eller midlertidig oppholder seg.

Helsetjenesten skal gi den som søker eller trenger helsehjelp de opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett, og se til at det ikke påføres unødig utgift, tap, tidsspille eller uleilighet.

Forvaltningslovens regler gjelder ikke for vedtak etter paragrafen her.

For vedtak om hjemmesykepleie og vedtak om tildeling eller bortfall av plass i sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie gjelder likevel forvaltningslovens regler.

Er det flere som samtidig søker en tjeneste det er knapphet på, regnes de likevel ikke som parter i samme sak, og en søker som mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått ytelsen.

Vedlegg 7

ÅRSHJUL FOR FYLKESMANNEN I VESTFOLD

