

23 NOV 2018

S.NR. 201800050-23	UO
AVD.	
SAKSBEH.:	AK 240.4

RAPPORT

23.11.2018

Til: Omsorgskomiteen og bydelsutvalget i Bydel Østensjø**Fra:** Tilsynsutvalget for hjemmebaserte tjenester**Fylkesmannens behandling av klage på avslag på søknad om praktisk bistand i bydel Østensjø****1. Innledning**

Leder av tilsynsutvalget mottok i slutten av oktober en kopi av et brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus datert 18.10.2018.

Brevet inneholdt Fylkesmannens avgjørelse i en sak som gjaldt klage over avslag på en søknad om praktisk bistand. Brevet er vedlagt rapporten, se vedlegg 1. Klagerens navn og adresse er slettet.

Tilsynsutvalget besøkte klageren i hennes hjem 20.11.2018.

Etter besøket hadde tilsynsutvalget samme dag et tidligere avtalt møte med leder av hjemmetjenesten, Gunn E. Hval. Klagesaken ble sammen med flere andre saker tatt opp på dette møtet.

2. Hva saken gjelder?

Klageren, en kvinne på 73 år, søkte 1.8.2017 bydelen om praktisk bistand etter at hun kom hjem fra et sykehusopphold sommeren 2017. Hun fikk besøk av en saksbehandler 29.8.2017. Saksbehandleren fra Søknadskontoret som nå er nedlagt var hos henne ca en halvtimes tid. Den 22.9.2018 fikk hun avslag på sin søknad. Se vedlegg 2. Navn på søker er slettet. En nevø, hjalp henne med å sende en klage datert 11.10.2018 over vedtaket om avslag. I brev av 15.12.2017 til Fylkesmannen opprettholder bydelen vedtaket om avslag på søknaden om praktisk bistand. Se vedlegg 3. Søkeren mottar et brev datert 18.12.2017 om at klagen ikke tas til følge. Se vedlegg 4.

Søkeren besøker sin lege og får en legeattest datert 8.1.2018. Se vedlegg 5.

Fylkesmannen fastslår i sitt brev 18.10.2018 at bydelsadministrasjonens avslag på søknad av 1.8.2017 om praktisk bistand er lovstridig.

3. Besøk i hjemmet til søkeren

Under tilsynsutvalgets besøk var søkerens venninne til stede. Hun har hjulpet henne i mange år med forskjellige oppgaver bl.a. rengjøring. Besøket varte ca en time. Utvalget snakket med begge to, fikk se leiligheten og brev og dokumenter som søker hadde mottatt. Utvalget fikk lese epikrisen fra sykehuset. Den er ikke vedlagt da den krever medisinsk og legefaglig kompetanse for å kunne vurderes.

Utvalget fortalte at det ville bli laget en rapport om saken til bydelsutvalget og omsorgskomiteen der navn på søker og venninnen ikke ville bli oppgitt. Rapporten ville være offentlig. Begge to sa at det var helt greit.

Søker fortalte at hun i mange år hadde arbeidet som hjelpepleier på et sykehjem. I 2004 ble hun fullt uføretrygdet. Før det hadde hun vært 50 % uføretrygdet i flere år p.g.a. av problemer med ryggen.

Tilsynsutvalget fikk se alle rom som ble brukt i leiligheten. Både bad og kjøkken var små og ganske trange. Tilfredsstillende renhold der krever at man kan bøye rygg og knær. For å komme til bak toalettet må man ned på knærne. Skal man støvsuge må man kunne flytte på stoler og bord. Tilsynsutvalget kunne ikke observere at søkeren hadde en "ubesværet gange" slik saksbehandleren skrev i sitt brev av 22.9.2017.

For tilsynsutvalget var det helt åpenbart at søkeren ikke kan utføre støvsuging og renhold av kjøkken og bad. Det har siden søker kom hjem fra sykehuset i fjor sommer blitt utført av hennes venninne.

4. Tilsynsutvalgets vurdering av avslag på søknad om praktisk bistand

Tilsynsutvalget er enig med Fylkesmannen i at bydelsadministrasjonens vedtak om avslag på søknad om praktisk bistand er lovstridig. Det er et brudd på lov om pasient og brukerrettigheter § 2-1.a.:

Pasient og bruker har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen.

Pasient og bruker har rett til et verdig tjenestetilbud i samsvar med helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd, bokstav b.

Fylkesmannen viser til at søkeren p.g.a. sine diagnoser og funksjonsnedsettelse har behov for praktisk bistand til tyngre rengjøringsoppgaver.

Fylkesmannen kommenterer ikke bydelsadministrasjonens vurderinger av søkerens behov for praktisk bistand. Når Fylkesmannen fastslår at vedtaket om avslag er lovstridig, betyr det at saksbehandlingen og vurderingene som ligger til grunn for vedtaket ikke oppfyller krav til forsvarlig saksbehandling og vurdering.

Tilsynsutvalget har følgende merknader til bydelsadministrasjonens saksbehandling og vurderinger:

1. Søkerens problemer med ryggsmarter.

I brev av 22.9.2017 fra bydelen står det:

"Det fremkommer opplysninger om ryggsmerteproblematikk. Har spondylose og senere påvist lumbago. Du har jobbet som hjelpepleier i mange år og mener selv [det] er årsaken til disse plagene."

Det står ikke noe om at søker ble fullt uføretrygdet i 2004 p.g.a. ryggproblemer, og før det var 50 % uføretrygdet i mange år.

Merknad:

Søkeren ville ikke ha fått innvilget uføretrygd dersom hun ikke hadde vel dokumenterte problemer med ryggsmarter.

2. Søkers besvær med rengjøring.

I brev av 22.9.2017 fra bydelen står det:

"Selv om du opplever besvær forbundet med rengjøringen, vurderes det som mulig for deg å dele opp renholdet etappevis og opprettholde en nøktern standard, for eksempel bruk av tørr/våt mopp samt at ved å tilrette boligen ved å fjerne løse tepper kan unngå støvsuging."

I brev av 15.12.2017 til Fylkesmannen står det:

"Bydel Østensjø vurderer det slik at selv om klager opplever å ha besvær med å støvsuge og å vaske gulvet, er det ikke umulig for henne å utføre dette".

Merknad 1:

Bydelsadministrasjonens vurdering er at søkerens besvær med støvsuging og gulvvask, dvs tyngre rengjøring, er så lite at søkeren er i stand til å utføre disse oppgavene. Vurderingen bygger på observasjoner under et kort besøk. Det tas ikke hensyn til at søker opplyser at hun nå ikke kan utføre slike oppgaver eller at hun har vel dokumenterte ryggsmarter og har nettopp kommet fra sykehus etter hjerne- og hjerteinfarkt. Det tas ikke hensyn til at søker har anskaffet rullator p.g.a. problemer med å bevege seg. På tross av disse opplysningene mener bydelsadministrasjonen at det ikke er "umulig" at søker kan utføre tyngre rengjøring.

Bydelsadministrasjonens vurdering er lovstridig og i strid med bystyrets krav til kvalitetskrav i hjemmetjenesten:

1.3. Krav til innhold i hjemmetjeneste, jfr. bystyresak 204/99:

Den enkelte som mottar pleie- og omsorgstjenester eller praktisk bistand i eget hjem skal oppleve trygghet og forutsigbarhet, og bli møtt med respekt. Gjennom medbestemmelse i utformingen av tjenestetilbudet skal det sikres at de grunnleggende behov ivaretas med utgangspunkt i den enkeltes egenverd og livsførsel, og med sensitivitet for etnisk bakgrunn og livssyn.

Tilsynsutvalget mener at søkeren ikke har blitt møtt av bydelsadministrasjonen med den respekt hun har krav på.

Merknad 2:

Bydelsadministrasjonen skriver i sin vurdering:

"vurderes det som mulig for deg å dele opp renholdet etappevis og opprettholde en nøktern standard."

Tilsynsutvalget ber bydelsadministrasjonen redegjøre for hva som menes med nøktern standard.

Merknad 3:

Stuen i søkerens leilighet har et heldekkende teppe. Det ligger et løst teppe under stuebordet. Gulvet i soverommet har vinylbelegg eller linoleumsbelegg. Der er også to løse tepper. De løse teppene har en funksjon i søkerens hjem.

Etter tilsynsutvalgets vurdering bør det heldekkende teppet i stuen støvsuges. Om det løse teppet i stuen fjernes vil det neppe redusere behovet for støvsuging. Teppene på soverommet er varmere og mer behagelig å gå på når søker står opp av senga.

Når hjemmetjenesten skal bidra til at eldre kan bo godt hjemme lenger, bør ikke kommunen tilrå at brukere fjerner trivselskapende innbo for å redusere problemer med støvsuging.

3. Behandling av klagesaken

Det var samme saksbehandler som behandler klagesaken, jfr. brev av 15.12.2017 som behandlet søknaden, jfr. brev av 22.9.2017.

Tilsynsutvalget mener det er uheldig at saksbehandleren som behandlet klagen hadde behandlet søknaden. Det burde ha blitt foretatt et nytt hjemmebesøk av en annen saksbehandler før klagen ble oversendt Fylkesmannen. En annen saksbehandler kunne kanskje ha foretatt andre observasjoner, innhentet andre opplysninger og hatt andre vurderinger.

Tilsynsutvalget foreslår at bydelsadministrasjonen redegjør for hvilke retningslinjer som gjelder for behandling av klager på vedtak i kommunes helse- og omsorgstjeneste.

4. Bydelens behandling av saken etter Fylkesmannens brev av 18.10.2018

Tilsynsutvalget fikk opplyst av søker under besøket 20.11.2018 at hun ikke hadde hørt noe fra bydelen. På møtet hos seksjonsleder Gunn E. Hval etter besøket fikk utvalget opplyst at Hval hadde fått beskjed om brevet fra Fylkesmannen uka før, og hadde bedt et team om å ta kontakt med søker.

Av postjournalen fremgår at brevet fra Fylkesmannen var journalført 24.10.2018 og publisert 26.10.2018. Det tok deretter over to uker før hjemmetjenesten ble kjent med brevet og pålegget fra Fylkesmannen om å sørge for at søkeren fikk nødvendig praktisk bistand. Utvalget ber bydelsadministrasjonen redegjøre for årsaken til at dette tok så vidt lang tid.

5. Tilsynsutvalgets oppsummering av klagesaken

Tilsynsutvalget finner det svært uheldig og meget kritikkverdig at bydelsadministrasjonen har truffet et lovstridig vedtak da en søknad om praktisk bistand ble avslått. Saksbehandlingen og vurderingen i denne saken er også strid med kommunens bestemmelser om kvalitet i hjemmetjenesten.

Tilsynsutvalget vil understreke at det ikke retter sin kritikk mot vedkommende saksbehandler. Kritikken er rettet mot bydelsdirektør og avdelingsdirektør for avdeling mestring og omsorg. Det er deres ansvar å sørge for at retningslinjer og kriterier for bydelens behandling og vurdering av søknader om praktisk bistand oppfyller kravene som er fastsatt i lov, forskrifter og kommunale vedtak. Det er også deres ansvar å sørge for at ansatte får nødvendig opplæring og kunnskap til å utføre en forsvarlig saksbehandling og vurdering.

Tilsynsutvalget viser til at det i flere tilsynsrapporter de siste årene har blitt påpekt mangler og feil i saksbehandling og vedtak om praktisk bistand.

Bydelsutvalget traff i fjor et vedtak om at det skulle utarbeides en veileder til bruk ved vurderinger og fastsætting av vedtak om praktisk bistand. Byrådsavdeling EHA ga i brev av 2.7.2018 beskjed om at bydelen ikke skulle utarbeide en slik veileder. Byrådsavdelingen varslet i brevet at den tenkte å utarbeide "*kommunale standarder innenfor hjemmetjenesten.*" Tilsynsutvalget mener bydel Østensjø ikke kan vente på en kommunal standard for hjemmetjenesten.

Det er ikke akseptabelt med flere lovstridige vedtak i hjemmetjenesten i bydel Østensjø. Tilsynsutvalget tilrår at bydelsutvalget ber bydelsdirektøren redegjøre for hvilke tiltak hun vil iverksette for å sikre at retningslinjer og kriterier for bydelens behandling og vurdering av søknader om praktisk bistand oppfyller kravene som er fastsatt i lov, forskrifter og kommunale vedtak.

6. Innsyn i vedtak Fylkesmannen har truffet i klagesaker i helse-og omsorgstjenesten

Tilsynsutvalget har i år fått innsyn i to klagesaker som gjelder hjemmetjenesten i bydel Østensjø. I begge sakene fikk klagerne medhold av Fylkesmannen. I den ene saken som ble behandlet i en rapport fra tilsynsutvalget 23.4.2018 var det en alvorlig svikt i tjenesteutøvelse og saksbehandling.

I begge sakene har tilsynsutvalget blitt kontaktet av klagerne. Uten denne kontakten hadde utvalget, omsorgskomiteen og bydelsutvalget ikke blitt kjent med de mangler og feil i tjenesteutøvelse, saksbehandling og vurderinger i hjemmetjenesten som dokumenteres i disse sakene.

Tilsynsutvalget er i sin instruks pålagt å føre kontroll og tilsyn med hvordan hjemmebaserte tjenester faktisk virker. De to klagesakene utvalget har blitt kjent med har avslørt alvorlige mangler og feil i hjemmetjenesten. Utvalget ønsker derfor innsyn i alle klagesaker som gjelder hjemmebaserte tjenester i 2017 og 2018 som har blitt behandlet av Fylkesmannen, uansett om Fylkesmannen har gitt klageren medhold eller ikke.

For ordens skyld vil vi gjøre oppmerksom på at medlemmene av tilsynsutvalget har taushetsplikt.

Tilsynsutvalget ber om at omsorgskomiteen og bydelsutvalget gir sin tilslutning til utvalgets ønske om innsyn.

7. Andre lovstridige vedtak om avslag på søknader om praktisk bistand

Tilsynsutvalget frykter det kan ha blitt truffet flere lovstridige vedtak om avslag på søknader om praktisk bistand i flere år i bydel Østensjø. Utvalget viser til saken som behandles i denne rapporten og til mangler og feil i saksbehandling og vedtak om praktisk bistand som er påpekt i tidligere tilsynsrapporter.

Det er bare en liten del av avslagene som blir påklaget. Flere kunne kanskje ha klaget, men de orker ikke. Behandlingen av søknader om praktisk bistand er nå endret etter innføring av tillitsreformen. Søknadskontoret er nedlagt.

Det kan i 2015 til 2018 ha blitt gitt lovstridige avslag på søknader om praktisk bistand. Det vil være avslag som ikke er omgjort etter klage eller påklaget til Fylkesmannen. Det kan bety at det er innbyggere i bydel Østensjø som nå skulle ha hatt et tilbud om praktisk bistand, men som ikke har det.

Tilsynsutvalget mener det kan være nødvendig med en ekstern gjennomgang av tidligere avslag f.eks. i perioden 2015-2018, for å bringe på det rene om det er flere avslag som burde ha blitt omgjort.

8. Fylkesmannens saksbehandlingskapasitet

I de sakene som tilsynsutvalget er blitt kjent med i år, har saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen vært altfor lang. I den første saken ca ett år, i den andre saken ca 10 måneder. Fylkesmannen har i innledningen i begge brev til klagerne beklaget den lange saksbehandlingstiden.

I årsmeldingen for 2017 fra Pasient – og brukerombudet i Oslo og Akershus og Sosial- og eldreombudet i Oslo skriver ombudet:

"For det tredje er klagesakbehandlingstiden alt for lang hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Rettighetsklager skal i følge tilsynsmyndighetenes saksbehandlingsveileder behandles senest innen tre måneder. Svært ofte kan vi registrere mer enn dobbelt så lang saksbehandlingstid. Dette er rettigheter det kan vise seg at innbyggerne allerede har hatt rett på i svært lang tid. Det kan ha gått ett år fra de opprinnelig søkte om en sykehjemsplass til saken er ferdigbehandlet hos tilsynsmyndighetene.

Det faktum at Fylkesmannens egen statistikk viser at omgjøringsprosenten er stor i saker knyttet til kommunale helse- og omsorgstjenester øker Ombudets bekymring ytterligere. Det betyr at det er flere som over tid må avfinne seg med tjenester i et mindre omfang enn hva som er forsvarlig og verdig, tjenester de har rett til.

I tilsynssaker erfarer vi at det kan gå langt over 1 år, i noen tilfeller opp til 2 år eller mer før endelig avgjørelse faller. I saksbehandlingsveilederen er fristen seks måneder.

Saksbehandlingstiden gir dårlig grunnlag for læring i tjenesten. Den bidrar til stor usikkerhet hos de som klager og bidrar ikke til å gjenopprette tillit verken til tjenesten eller de som skal vurdere om den behandling de har fått har vært forsvarlig."

Ombudet påpeker at den lange saksbehandlingstiden er et alvorlig rettssikkerhetsproblem. Tilsynsutvalget foreslår at bydelsutvalget retter en henvendelse til byrådet og ber byrådet ta spørsmålet om de lange saksbehandlingstidene hos Fylkesmannen opp med Helsetilsynet og ansvarlig departement.

Østensjø, 23.11.2018

Karin Svendsen(s)
Leder av tilsynsutvalget

Knut Elgsaas(s)

Ann C. Elseth(s)

Vedlegg:

1. Fylkesmannens brev av 18.10.2018.
2. Brev fra bydelen 22.9.2017 om avslag på søknad om praktisk bistand
3. Brev fra bydel til Fylkesmannen 15.12.2017
4. Brev fra bydel 18.12.2017 til søker
5. Legeattest 8.1.2018