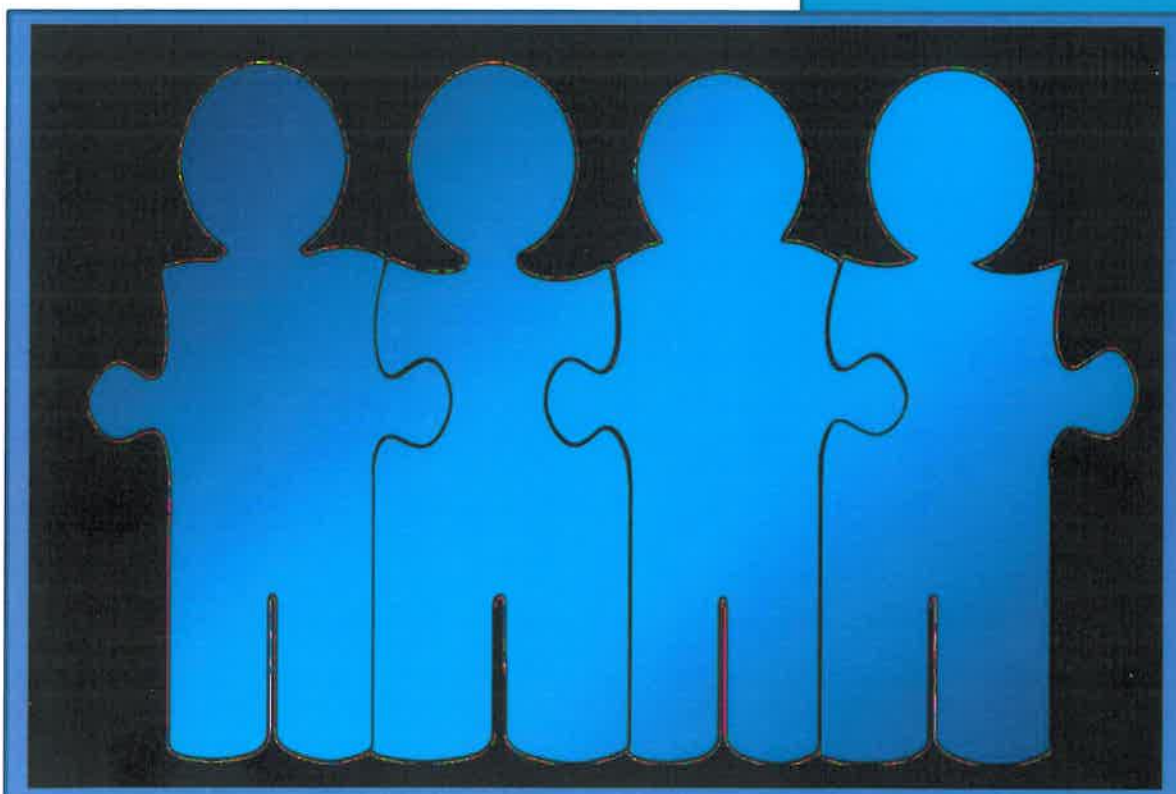


Forvaltningsrevisjon 2019

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på oppdrag fra kontrollutvalget i Sør-Odal kom

Miljøarbeidertjenesten i Sør-Odal

Rapport –12.8 2019



1 Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: Miljøarbeidertjenesten Sør-Odal kommune. Rapportutkastet har blitt verifisert av ansatte i kommunenes administrasjon, og rapporten er sendt på høring til rådmann. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Sør-Odal kommune.

Utøvende forvaltningsrevisor Mathias Grendahl Sem har ført rapporten i pennen. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Lina Kristin Høgås-Olsen har medvirket under møter og utført kvalitetssikring av arbeidet.

Revisjonen ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendighet tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Vi vil også takke de ansatte i kommunens administrasjon som vi har gjennomført intervjuer med. Intervjuene ble gjennomført med åpenhet rundt temaene som ble tatt opp.

Kongsvinger, den 12. august 2019



Lina Kristin Høgås-Olsen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Mathias Grendahl Sem

Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	FORORD	2
2	SAMMENDRAG	5
3	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	6
3.1	OM MILJØARBEIDERTJENESTEN I SØR-ODAL	7
3.2	ORGANISASJONSKART	7
4	FORMÅL	8
5	AKTUALITET	8
6	AVGRENSNINGER	8
7	METODE FOR REVISJONEN	8
8	PROBLEMSTILLING 1, SAMSVAR MELLOM VEDTAK OG TILTAK.	11
8.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	11
8.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	11
8.3	FUNN	11
8.3.1	MAPPEGJENNOMGANG	11
8.3.2	FRA INTERVJUER OG SKRIFTLIGE RUTINER	12
8.4	REVISORS VURDERING	13
9	PROBLEMSTILLING 2, BRUKERMEDVIRKNING	14
9.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	14
9.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	15
9.3	FUNN	15
9.3.1.	BRUKERUNDERSØKELSER	15
9.3.2	BRUKERMEDVIRKNING I DET DAGLIGE	16
9.4	REVISORS VURDERING	17
10	PROBLEMSTILLING 3, TILPASSING AV DRIFT ETTER NOU2016:17	19
10.1	BAKGRUNNSINFORMASJON	19
10.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	19
10.3	FUNN	19
10.3.1	DAGTILBUD	20
10.3.2	KOMPETANSEHEVING AV DE ANSATTE	21
10.3.3	KOORDINERING AV TJENESTENE	22
10.4	REVISORS VURDERING	22

11	KONKLUSJON	24
12	ANBEFALINGER	24
13	RÅDMANNENS HØRINGSUTTAELSE	25
14	VEDLEGG A: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	26
	OM UTLEDNINGEN AV REVISJONSKRITERIER	28
	BAKGRUNN	28
	UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	28
	UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	30
	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	30
	UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	31
	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	33
	UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	34
	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	36
	VEDLEGG B. UTDRAK FRA NOU 2016:17 PÅ LIK LINJE	37

2 Sammendrag

Rapporten er sluttproduktet på vår gjennomgang av miljøarbeidertjenesten i Sør-Odal. Rapporten har svart opp følgende problemstillinger:

1. *Er de iverksatte tiltak i samsvar med vedtakene?*
2. *Er det etablert rutiner som sikrer brukermedvirkning, og hvordan blir disse eventuelt fulgt?*
3. *I hvilken grad har miljøarbeidertjenesten tilpasset driften i henhold til anbefalingene fra NOU2016:17?*

Rapporten har kommet med følgende konklusjon:

I hovedsak er det funnet få avvik på de områder som rapporten har undersøkt. Det ser ut til at miljøarbeidertjenesten arbeider godt på de områder som er undersøkt. Det er samsvar mellom vedtak og tiltak, det jobbes godt med brukermedvirkning og tjenesten har en drift som til dels er i tråd med de anbefalinger som ble gitt i NOU 2016:17.

Det er avdekket et forbedringspotensialet på enkelte områder, noe som gjenspeiler seg i rapportens anbefalinger.

Problemstilling nummer en, om samsvar mellom vedtak og tiltak, har avdekket at det ser ut til at brukenes vedtak blir fulgt opp av passende tiltak. Det er gjennomført en mappegjennomgang med et tilfeldig utplukk som bekrefter dette. Tjenesten har videre innført egne kontrollmekanismer med husmøtene.

Problemstilling nummer to, om brukermedvirkning, har avdekket at tjenesten ser ut til å jobbe godt med å inkludere brukerne. Det blir ikke gjennomført regelmessige bruker/pårørendeundersøkelser, men brukemedvirkning sikres blant annet gjennom primærkontakter og deltagelse i utarbeidelse av egen individuell plan.

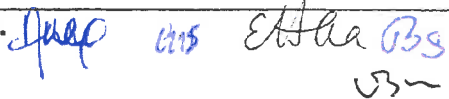
Problemstilling nummer tre, om innretting av tjenesten etter NOU 2016:17, har avdekket at tjenesten er informert om innholdet i NOU `en og at de leverer tjenester som på enkelte av de relevante områder lever opp til anbefalingene. Det er etablert aktivitetstilbud på dagtid for brukeren, på forskjellige nivå. Det blir utnevnt koordinatorene til alle brukere. Det tilbys derimot i liten grad relevant etterutdanning/kursing for hoveddelen av de ansatte.

3 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004, skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i forskriften.

I overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon for Sør-Odal kommune 2017-2020, som ble behandlet og vedtatt av kontrollutvalget den 31.10.2016 og av kommunestyret den 22.11.2016 er det foreslått et prosjekt om Miljøarbeidertjenesten.

I kontrollutvalgets møte den 30.11.2017 ble følgende vedtak fattet:

Kontrollutvalgets enstemmige vedtak	
1. Kontrollutvalget viser til plan for forvaltningsrevisjon for Sør-Odal kommune for 2017-2020 og vedtar oppstart av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til <i>Miljøarbeidertjenesten</i> .	
2. Prosjektet har følgende problemstillinger: <ol style="list-style-type: none"> 1) Er de iverksatte tiltak i samsvar med vedtakene? 2) Er det etablert rutiner som sikrer brukermedvirkning, og hvordan blir disse eventuelt fulgt? 3) I hvilken grad har miljøarbeidertjenesten tilpasset driften i henhold til anbefalingene fra NOU2016:17? 	
3. Hvis det i løpet av gjennomgangen avdekkes andre problemstillinger som bør undersøkes nærmere, tas dette opp med kontrollutvalget.	
4. Prosjektet gjennomføres innenfor en ressursramme på 200 timer og kontrollutvalget ber om at endelig rapport ferdigstilles i desember 2018.	
5. Kontrollutvalget gir sekretariatet fullmakt til å følge opp prosjektet på vegne av utvalget. Hvis det er vesentlige endringer i forhold til tidsplanen eller andre forhold, legger sekretariatsleder saken fram for kontrollutvalget.	
Sign. 	Utskrift Hedmark Revisjon IKS

Rapporten har hatt som mål å svare opp følgende tre problemstillinger:

1. Er de iverksatte tiltak i samsvar med vedtakene?
2. Er det etablert rutiner som sikrer brukermedvirkning, og hvordan blir disse eventuelt fulgt?
3. I hvilken grad har miljøarbeidertjenesten tilpasset driften i henhold til anbefalingene fra NOU2016:17?

3.1 Om miljøarbeidertjenesten i Sør-Odal

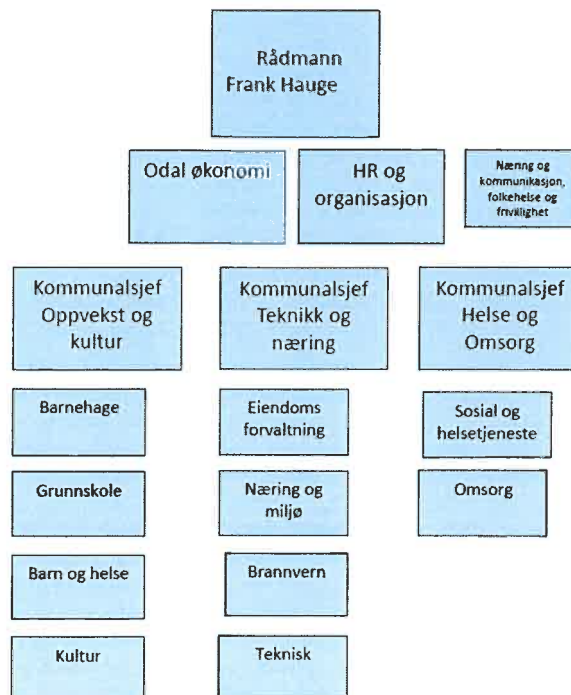
Kommunenes miljøarbeidertjeneste er rettet inn mot mennesker med ulike bistandsbehov som er bosatt i kommunen. Det vil si innbyggere som ikke mestrer dagliglivets gjøremål, og således er avhengig av praktisk bistand eller personlig hjelp. Hovedgruppen er mennesker som i et livslangt perspektiv vil ha behov for sammensatte og koordinerte tjenester. Tjenestens brukere har i stor grad til dels store kognitive utfordringer, noe som kan være knyttet til både psykiske og fysiske årsaker.

På kommunens hjemmesider er det skrevet at Sør-Odal har fokus på brukernes/ pasientenes trygghet, mestringsevne og livskvalitet. Målet er at den enkelte skal kunne leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse. Tjenestene som gis skal ha et innhold som bedrer brukernes funksjonsevne, gir trygghet og økt livskvalitet.

Organisatorisk er miljøarbeidertjenesten plassert under rehabilitering og bistand, som igjen er under kommunalsjefen for helse og omsorg. Tjenesten består av tre enheter, Furubo, Brekke og Sykehusveien 70. Avdelingene har hver sin avdelingsleder som har det daglige ansvaret for tjenesteytingen. Furubo og Brekke er relativt like i hvordan tjenesten er bygget opp og hva de tilbyr. Sykehusveien 70 skiller seg i større grad ut. Den delt inn i to avdelinger, en del er avlastingstjeneste for barn, og den andre består av 4 leiligheter. De fire leilighetene har døgnbemanning og benyttes da primært til brukere med store og sammensatte behov.

Tjenesten har til sammen ansvaret for omtrent 31 brukere samt avlastningsplassene, der det er kapasitet for overnatting av fire barn samtidig. Tjenesten er bemannet med 53.9 årsverk.

3.2 Organisasjonskart



4 Formål

Formålet med prosjektet er å kartlegge miljøarbeidertjenesten i Sør-Odal kommune med den hensikt blant annet å undersøke om de følger opp de vedtak som er fattet, samt tilbyr tjenester som er i tråd med statlige anbefalinger.

5 Aktualitet

Det ble gjennomført et nasjonalt tilsyn i 2016 av fylkesmennene rettet mot kommunenes helse- og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming. Tilsynets resultater ble oppsummert i rapporten *Det gjelder livet*, skrevet av Helsetilsynet i oktober 2017. Tilsynet ble gjennomført i 57 kommuner, der det i 12 kommuner ikke ble funnet lovbrudd, mens for de resterende 45 kommunene ble avdekket til dels alvorlig svikt i tjenestetilbudet. Sør-Odal kommune var ikke omfattet av tilsynet, så det er dermed aktuelt å foreta en egen kontroll av kommunens tjenestetilbud.

6 Avgrensninger

Hovedtyngden av tilsynet har vært rettet mot avdelingen på Furubo, da den er den største basen. Videre er problemstilling nummer 1 avgrenset til at det i utvalget ikke er plukket ut noen kapittel 9 vedtak¹. For kapittel 9 vedtak har fylkesmannen årlige tilsyn. For problemstilling nummer 3 er det avgrenset i forhold til hva vi mener faller under miljøarbeidertjenesten sitt ansvarsområde.

7 Metode for revisjonen

Datamaterialet til rapporten er innhentet gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Dybdeintervju

De benyttede metodene befinner seg alle under den grenen av samfunnsvitenskapelige metoder som heter kvalitative metoder. I de kvalitative metoder er det, kort forklart, et fokus på å opparbeide seg mye data om et lite utvalg, mens det i kvantitative metoder et fokus på lite data, men et stort utvalg. Det er problemstillingene som avgjør hvilken metode man bør velge. I denne

¹ Tvangsvedtak

forvaltningsrevisjonen var det et ønsket å finne informasjon på en begrenset del av Sør-Odal kommunens administrasjon og det var da naturlig for revisor å benytte seg av kvalitative metoder.

Dokumentstudier

Dokumentstudier er ikke-påtrengende metoder. Det vil si at det ikke involverer informanter. Metoden brukes til å studere eksisterende materiale, og er mye brukt for anskaffelse av bakgrunnsinformasjon. Det er innhentet dokumentasjon om skriftlige rutiner og prosedyrer ved miljøarbeidertjenesten, statistikk over brukere og maler for vedtak. Det er også gjennomført en stikkprøvebasert utplukk av brukermapper for å undersøke samsvar mellom vedtak og tiltak.

Dybdeintervjuer

I et dybdeintervju er målet å skape en intervjusituasjon som ligner på en fri samtale. Informanten blir oppfordret til å snakke fritt rundt et forhåndsbestemt tema. God tid til intervjuet og en lite rigid intervjuguide er nyttig for å få et maksimalt utbytte av denne typen intervjuer. I arbeidet med rapporten er det foretatt 4 intervjuer med nøkkelpersonell i tillegg til oppstartsmøte. Vi har intervjuet leder for ASK, avdelingsleder for BUAS, en miljøterapeut og en koordinator.

Reliabilitet og validitet

Reliabilitet sier noe om dataenes pålitelighet, det vil si i hvor stor grad resultatene fra en målemetode blir påvirket av tilfeldigheter, eller hvor sikkert og presist vi måler det vi faktisk søker å måle. Betegnelsen sikter til nøyaktigheten i de ulike operasjonene i denne prosessen, herunder utformingen av undersøkelsesopplegget og hvordan datainnsamlingen er blitt gjennomført. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi et tilnærmet identisk resultat om en gjennomfører en identisk undersøkelse flere ganger.

Reliabilitet har en noe annen betydning for innsamling av de mer kvalitative data. Her er troverdighet en mer hensiktsmessig betegnelse. Troverdighet er knyttet opp mot, om undersøkelsen er utført på en tillitsvekkende måte. De kvalitative data i undersøkelsen er innhentet ved en grundig gjennomgang av dokumentasjonen og intervjuer av flere personer i kommunen. Etter vår oppfatning er dataenes troverdighet høy da det har vært tydelig for intervjuobjektene hva datamaterialet skulle brukes til. De har i tillegg hatt muligheten til å verifisere referater fra intervjuene. Det kommer også klart frem i rapporten hva som er datagrunnlaget og hva som er revisors sine vurderinger. Dette virker styrkende på dataens reliabilitet.

Validitet sier noe om hvor treffende eller relevante dataene er for det vi har tenkt å undersøke. For en forvaltningsrevisjon referer begrepet til datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillinger som skal belyses, og forutsetter at det er samsvar mellom problemstillinger, revisjonskriterier, data og dataanalyse. En enkel vurdering av validitet tilsier, at den er tilfredsstillende dersom det er åpenbart at de innsamlede data er gode og treffende i forhold til undersøkelsens intensjoner.

I denne rapporten er det benyttet dokumentasjon som etter revisors vurderinger kommer fra troverdige og seriøse kilder. Informantene er valgt ut på grunnlag av deres faglige posisjon i den reviderte enhet. Med dette anser revisor at rapportens data tilfredsstillende til kravene til validitet.

Henvisningen til krav om samsvar mellom revisjonskriterier og data, viser til det man i samfunnsvitenskapelig metode betegner som begrepsvaliditet eller definisjonsmessig validitet. Denne formen for validitet er knyttet til hvorvidt undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle. En forutsetning for dette er at begrepene man bruker er klarlagt.

Etter revisors vurderinger er det i denne rapporten en lav grad av tvetydige begreper. Der det er brukt fremmedord som er viktige for rapportens innhold, er de forklart i påfølgende fotnote. Utleddningene av revisjonskriterier viser at det som blir målt i rapporten blir målt opp mot autoritative kilder. Dette er, slik revisor ser det, med på å styrke rapportens begrepsvaliditet.

8 Problemstilling 1, samsvar mellom vedtak og tiltak.

Problemstilling 1:

Er de iverksatte tiltak i samsvar med vedtakene?

8.1 Bakgrunnsinformasjon

I Sør-Odal kommune er det tjenestekontoret som har ansvaret for å skrive enkeltvedtakene. Dette gjøres ofte i samarbeid med miljøarbeidertjenesten, som kan komme med konkrete innspill på hva brukeren har behov for. Unntaket er ved kapittel 9. vedtak (tvangsvedtak). Disse skrives av enheten selv. Det benyttes en fast mal for enkeltvedtakene som benyttes. Denne malen sikrer at vedtakene følger de krav som stilles til innhold.

8.2 Revisjonskriterier for problemstilling 1

En fullstendig utledning av revisjonskriterier befinner seg i vedlegg A. I rapportens hoveddel vil bare de utledede kriterier bli tatt med.

Til denne problemstillingen er det knyttet følgende revisjonskriterier:

- **Det skal være samsvar mellom fattede vedtak og utførte tiltak**
- **Fattede enkeltvedtak skal være skriftlige, samt at partene skal underrettes om vedtakets innhold.**

8.3 Funn

Datagrunnlaget til denne problemstillingen er innhentet gjennom intervjuer og mappegjennomgang.

8.3.1 Mappedgjennomgang

Revisor har hatt tilgang til saksbehandlingssystemet til miljøarbeidertjenesten, og har således kunne utføre en kontroll av sammenhengen mellom vedtak og tiltak. Kontrollen ble utført i lokalene til miljøarbeidertjenesten ved Furubo. Kontrollen ble gjenopført ved et tilfeldig utplukk av til sammen 14 brukermapper, 8 fra brukere tilknyttet Furubo og 6 fra brukere tilknyttet Brekke. En stikkprøve vil ikke kunne utelukke at det ikke finnes noen feil/avvik, men vil gi en indikasjon på tilstanden. Blir det

avdekket flere avvik i utplukket, så er det grunn til å stille spørsmål om manglende samsvar mellom vedtak og tiltak.

Utplukket ble tilfeldig valgt og for de brukere som er tilknyttet Furubo, ble det også foretatt sammenligninger med den informasjonen som befinner seg skriftlig i brukerpermene². Revisor kontrollerte at de tiltak som sto i enkeltvedtaket, også var loggført som utført i journalsystemer. Det ble videre kontrollert om brukeren var tildelt koordinator, primær- og sekundærkontakt, om det var utarbeidet individuell plan og om det var dokumentert evaluering av den individuelle planen. Merk at brukerne selv kan velge om de vil ha individuell plan. Det er også relevant å trekke frem at vedtakene på de tildelte tjenester til dels skrives med løse tidsrammer. Det kan blant annet stå «hjelp til handling, inntil 1 time annen hver uke» og «hjelp til husarbeid, inntil 2 timer hver andre uke». Det er med andre ord ikke alltid faste timerammer for hvor mye hjelp som skal gi hver uke.

Resultatet av den utførte gjennomgangen viser at det i ett av de 14 gjennomgåtte mapper ikke var samsvar mellom timeantallet i enkeltvedtaket og registrerte timer i profil. I dette tilfellet manglet det 0,5 timer på hva som var registret som utført og hva vedtaket slo fast at rammene var. Det var videre en bruker som var så ny at det ikke var begynt med registreringer enda. På de resterende mapper var det samsvar mellom vedtak og tiltak, og i noen tilfeller registret inn flere timer enn det vedtaket slår fast.

8.3.2 Fra intervjuer og skriftlige rutiner

Revisor ble informert om at den løpende kontrollen på samsvar mellom vedtak og utførte tiltak blir foretatt gjennom kontroll av dagsplanene. Dagsplanene er oppdragsbeskrivelsen på hva miljøarbeidertjenestene skal utføre av oppgaver hos den enkelte bruker. De er således bygget på vedtaket som legger det ytre rammeverket rundt hva som tilbys og i hvilket omfang. Innad i tjenesten avholdes det husmøter hver 14. dag. På disse møtene blir det blant annet diskutert om dagsplanene til brukerne trenger evaluering, eller/og om det er behov for endinger i vedtakene.

På administrativt nivå er det faste møter mellom avdelingslederne og tjenestekontoret. Tjenestekontoret blir også innkalt til møter hvis det oppdages større behov for endinger i tjenestetilbudet. Dette er særlig relevant ved nye brukere, der det ofte forekommer endinger i behovet. Revisor foretok under mappegjennomgangen også en kontroll av referater fra husmøter. Husmøtene blir dokument gjennom referater som blir lagret i en egen perm på basen. I permene er det egne ark for den enkelte beboer, der det er notert informasjon som anses som viktig og at alle ansatte kjenner til. Dette for å kunne og best mulig tjenester til den enkelte beboer.

Både bruker og brukers verge har fullt tilgang til dagsplaner og til vedtakene, så de har mulighet til å gjennomføre egenkontroll på om tjenestene har det riktige omfang. Pårørende kan også ha tilgang til denne informasjonen, hvis bruker selv har gitt pårørende tillatelse til dette.

² Dette lot seg kun gjøre for Furubo tilknyttede brukere, da det ikke oppbevares mapper brukere tilknyttet andre baser på den basen der kontrollen ble utført fra.

8.4 Revisors vurdering

Til problemstillingen var det knyttet følgende revisjonskriterier:

- Det skal være samsvar mellom fattede vedtak og utførte tiltak
- Fattede enkeltvedtak skal være skriftlige, samt at partene skal underrettes om vedtakets innhold.

Et tilfeldig utplukk vil ikke kunne gi endelige svar på det som etterspørres, men det gir en indikasjon på hvordan tilstanden er. Et større utplukk vil gi et bedre svar, likeledes som likhet i de resultater som utplukket avdekker også er med på å styrke troverdigheten. I dette tilfellet var det i kun 1 av 14 saker ikke samsvar mellom vedtak og tiltak, og da med et lavt avvik. Slik revisor vurderer dette er det da sannsynlig at dette er en gjennomgående trend i tjenesten og det ser ut til å være samsvar mellom vedtak og tiltak.

Internkontrollsystemer, med møter mellom tjenesten som utfører oppgavene og tjenestekontoret som skriver vedtakene, er med på å skape tillit til at det er et godt samarbeid. Kontrollrutiner med jevnlig husmøter, som blir skriftlig dokumentert er også positivt med tanke på å ha den nødvendige styringen. Muligheten den enkelte bruker/verge har til å gjennomføre egenkontroll er også positiv. Aktive verger/brukere kan da selv kontrollere om de får de tjenester de har rett på. Revisor anser med dette kriteriet om samsvar som oppfylt.

Enkeltvedtakene som miljøarbeidertjenesten baserer sitt tjenestetilbud på skrives av tjenestekontoret. Dette gjøres etter en fast mal. Malen sikrer oppfyllelsen av de formale krav som stilles. Vedtakene blir sendt til både bruker og brukers verge, i de tilfeller der bruker har fått oppnevnt en verge. Revisor anser kriteriet om enkeltvedtak til å være oppfylt.

9 Problemstilling 2, brukermedvirkning

Problemstilling 2

Er det etablert rutiner som sikrer brukermedvirkning, og hvordan blir disse eventuelt fulgt?

9.1 Bakgrunnsinformasjon

Det finnes flere definisjoner og beskrivelser av hva brukermedvirkning er. Helsedirektoratet beskriver begrepet på følgende måte:

Brukere har rett til å medvirke, og tjenestene har plikt til å involvere brukeren. Samtidig har brukermedvirkning en egenverdi, terapeutisk verdi og er et virkemiddel for å forbedre og kvalitetssikre tjenestene. Brukermedvirkning innebærer at brukeren betraktes som en likeverdig partner i diskusjoner og beslutninger som angår hans eller hennes problem.

Brukermedvirkning kan sees på ut fra tre ulike nivå, som reguleres av ulike lovverk. De tre nivåene er følgende:

1. Individnivå
2. Tjeneste-/systemnivå
3. System-/politisk nivå

Individnivå reguleres av *Lov om pasient- og brukerrettigheter*, og gjelder uavhengig av om tjenestene tilbys i kommune- eller spesialisthelsetjenesten. Loven regulerer blant annet retten til informasjon og retten til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester. Det betyr at den som benytter seg av et tjenestetilbud skal medvirke i valg, utforming og anvendelse av de tilbud som til enhver tid måtte være tilgjengelige, noe som igjen vil innebære økt mestring og kontroll over eget liv.

På tjenestenivå reguleres brukermedvirkning i *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*: Pasientenes, brukernes og de pårørendes erfaringer skal benyttes til forbedring av tjenestene

På systemnivå i kommunene reguleres brukermedvirkning i *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-10*: Kommunen skal sørge for at representanter for pasienter og brukere blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste. Brukerorganisasjonene er representert på ulike måter for å ivareta brukernes erfaringer med basis i brukerkompetansen. Dette skjer gjennom brukerutvalg, møter, høringer og deltakelse i prosjekter.

9.2 Revisjonskriterier for problemstilling 2

- Kommunen skal ha etablert et system for innhenting av brukernes synspunkter.
- Brukerne skal få tilbud om individuell plan
- Kommunen bør ha etablert et system som sikrer bruker/pårørende tilgang på relevant informasjon

9.3 Funn

Datagrunnlaget til denne problemstillingen er innhentet gjennom intervjuer, mappegjennomgang og dokumentstudier.

Helse og omsorg i Sør-Odal kommune har forpliktet seg til å arbeide etter «Hverdags mestringsprinsippet». En definisjon på hva dette innebærer er følgende «*Hverdagsmestring er et helsefremmende og forebyggende tankesett som vektlegger den enkeltes mestring i hverdagen, uansett funksjonsnivå*». En viktig del av dette er dermed brukermedvirkning og selvbestemmelse.

Brukergruppa av miljøarbeidertjenesten har til dels et stort spenn i sin funksjonsgrad. Det er med andre ord ikke en ensartet brukergruppe. Felles for alle er at de har et samtykkeskjema/fritak for taushetsplikten, som setter de ytre rammer rundt hva som skal gis av informasjon og i hvilket omfang, til pårørende. Under mappegjennomgangen, ble det også gjennomført en kontroll av om dette skjema lå i underskrevet i brukerens permer. Dette fikk vi bare gjort for Furubo brukere. I 6 av 8 tilfeller lå det i permen. Den ene av de to avvikene, var en ny bruker, som ikke hadde alle rutiner på plass enda. Det er ønskelig fra tjenesten sin side at dette skjema blir oppdatert årlig, og at verger også skal skrive under.

9.3.1. Brukerundersøkelser

Et viktig hjelpemiddel for en systematisk innhenting av brukernes meninger og oppfatninger om en tjeneste, er å gjennomføre brukerundersøkelser. Miljøarbeidertjenesten gjorde dette sist for 6-7 år siden, og denne er således for gammel til å ha verdi for denne rapporten. Miljøarbeidertjenesten oppgir at en fullskala brukerundersøkelse både er komplisert og ressurskrevende å gjennomføre. De ser nå på muligheten til å lage enklere og kortere undersøkelser som da kan gjennomføres hyppigere.

ASK (Aktivitetssenteret på Korsmo)³, som er kommunens lavterskel aktivitetstilbud for primært psykisk utviklingshemmede, gjennomførte i august 2018 en liten og enkel spørreundersøkelse med fokus på «Hva er viktig for deg». Undersøkelsen var rettet mot både dagsenter for eldre, som også er en del av ASK, og dagsenteret for mennesker med bistandsbehov. 13 av brukerne på dagsenter for de med bistandsbehov, som i hovedsak er den delen av Ask som er relevant for dette prosjektet, ble stilt følgende 3 spørsmål:

³ Vi kommer nærmere inn på ASK under problemstilling nummer 3

- Hvorfor vil du jobbe og være på ASK?
- Hva liker du best med å være på ASK?
- Er det noe du vil forandre i forhold til din jobbhverdag på dagsenteret/ASK?

Svarene som er korte i formen og er på de to første spørsmålene, er utelukkende positive. På spørsmålet om det er noe som de ønsker å forandre, så var det ett endringsønske, og det gikk ut på å ha på kortere dager.

9.3.2 Brukermedvirkning i det daglige

Ut ifra de dagsplaner som revisor har sett i forbindelse med utplukket, blir det lagt opp til brukermedvirkning i det daglige. Listene baserer seg i stor grad på hva bruker selv ønsker, og revisor har sett eksempler på lister der det kommer klart frem at et nei fra bruker skal respekteres. Det ble også observert løpende endringer i dagsplanene, noe som kan tyde på at dette er levende dokumenter som ofte gjennomgår små endringer.

Under intervjuer kom det frem at tjenesten videre, forsøker å tilrettelegge for å dempe den stigmatiseringen som enkelte brukere kan føle på. Dette gjelder spesielt blant unge brukere, og da forsøkes det tilrettelagt med å ha miljøarbeidere på omtrent samme alder.

Primærkontakt

Den enkelte bruker har en primærkontakt som skal være bindeleddet mellom tjenesten og bruker. I oppgavebeskrivelsen til primærkontaktene står det at de skal opparbeide/inneha et tillitsforhold til bruker og således være med på å sikre brukermedvirkning. Det er primærkontaktene som på husmøtene tar opp saker som omhandler brukers hverdag. De har da hatt kontakt med både bruker og eventuelt verge/pårørende, både i forkant og etterkant angående saken. Dette gjelder mindre saker som ikke påvirker vedtaket eller dagsplanen i stor grad. Både bruker og verge kan komme med ønsker knyttet til tjenestens innhold. Hvis det mot formodning ikke er enighet mellom bruker og verge, søkes det å få til enighet gjennom drøftingsmøter, der det er bruker som har endelig ord i saken. Det er veldig sjelden at denne typen problemstillinger oppstår.

Under mappegjennomgangen kontrollerte revisor om alle i utplukket var tildelt en primærkontakt, noe som stemte.

Individuell plan

Alle brukere som ønsker og har rett på, skal få tilbudet om å få utarbeidet en individuell plan (IP). Det er ikke alltid at bruker selv ønsker å ha en IP. Brukeren kan selv være med på arbeidet med utarbeidelse og evaluering av innholdet i den individuelle planen. Dette er et arbeid som blir gjort på ansvarsgruppemøter som avholdes i hovedsak 1 til 2 ganger i året, eventuelt oftere hvis det er spesielle behov. Den ferdige planen skal så godkjennes av bruker sammen med verge/pårørende. Også de brukere som ikke ønsker IP har rett til brukermøter/ansvarsgruppemøter 1 til 2 ganger i året.

I mappegjennomgangen ble det undersøkt om utplukket hadde fått tilbud om IP. I 13 av mappene var det registrert enten at det var utarbeidet en IP eller at bruker selv ikke ønsker. Det vil si at det er ett tilfelle der IP manglet.

Det ble videre sjekket om innholdet i planen ble evaluert, og om evalueringen var dokumentert. Dette stemte for alle brukere som hadde IP.

Informasjon til pårørende, verger og bruker

Samtykkeskjema setter rammer rundt hvilken persons sensitiv informasjon om bruker som skal kunne gå til pårørende. Verger er i en annen situasjon og har full innsynsrett, der de på generell grunnlag kan be om å se all relevant informasjon knyttet til bruker. Bruker blir spurt/informert om hva som skal ut av informasjon før denne sendes ut.

Bruker selv har tilgang på informasjon om egen situasjon, både skriftlig i form av vedtak og dagsplaner. Brukeren har sin egen perm der det lagres informasjon om brukeren, sjekklister for brukerrelaterte prosedyrer, og om det spesielle aktiviteter/planer som skal gjennomføres. Bruker kan selv velge om denne permene skal oppbevares på basen, eller hjemme hos bruker, og i noen tilfeller ligger det en kopi av permene på begge lokasjoner. Revisor la merke til at de permene som ble gjennomgått i mappegjennomgangen ikke fulgte samme mal for oppbygging av innholdet. Dette førte til at permene til dels hadde forskjellig innhold og var rotete å navigere i.

9.4 Revisors vurdering

Til denne problemsstillingen er det tilknyttet tre revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha etablert et system for innhenting av brukernes synspunkter
- Brukerne skal få tilbud om individuell plan
- Kommunen bør ha etablert et system som sikrer bruker/pårørende tilgang på relevant informasjon.

Slik revisor vurderer det, har miljøarbeidertjenesten vekt på brukermedvirkning i sitt daglige arbeid. Det ser ut til at tjenestens brukere har innflytelse på hvordan dagsplanene er satt opp, og har med det påvirkning over eget liv.

Om dette kan sies å være et system for innhenting av brukerens synspunkter, kan diskuteres. Pårørende-/brukerundersøkelser er ikke blitt gjennomført av miljøarbeidertjenesten på flere år. Dette er til dels problematisk, da tjenesten er spredd over flere lokasjoner, og de ansatte har da forskjellige oppmøtesteder. Dette kan bidra til å svekke muligheten til å få et helhetlig inntrykk av brukernes oppfattinger. Brukerundersøkelser, med samme spørsmål til alle, uavhengig av geografisk lokasjon, vil kunne bidra til å klargjøre et helhetlig bilde. En potensiell undersøkelse trenger ikke å være så omfattende, men den bør også rettes mot verger/pårørende, da det ikke er alle brukere som vil være i stand til å gi meningsfylte svar på alle spørsmål. Undersøkelsen til ASK, er såpass enkel i formen, så det kan ikke legges stor vekt på de resultater som fremkom her. Oppsummert vurderer revisor likevel at revisjonskriteriet om system for innhenting av brukerens synspunkter i hovedsak er oppfylt.

Revisor har gjennom sin kontroll sett at brukerne blir tilbudt individuell plan. Evaluering blir gjennomført og dokumentert, samt at bruker kan, hvis de ønsker, delta i arbeidet med utarbeidelse og evaluering av planene. Revisor anser med dette revisjonskriteriet om individuell plan som oppfylt.

Revisjonskriteriet om informasjonsflyt til bruker/pårørende går ut på at det skal være et system som sikrer riktig informasjon til bruker og pårørende. Her er det vel så viktig å ha med verger, da disse i til dels større grad enn pårørende har rett til å mota informasjon om brukeren. Samtykkeskjema avgrenser hvilken informasjon som de pårørende skal få, mens verger kan ha tilgang på alt. Bruker har tilgang på informasjon om egen situasjon, gjennom primærkontakt og gjennom brukerperm, som kan oppbevares i hjemmet. I de tilfeller der permen er oppbevart i hjemmet er det også lettere for verger å holde seg oppdatert på eventuelle endinger. Revisor vurderer revisjonskriteriet til å være oppfylt.

10 Problemstilling 3, tilpassing av drift etter NOU2016:17

Problemstilling 3:

I hvilken grad har miljøarbeidertjenesten tilpasset driften i henhold til anbefalingene fra NOU2016:17?

10.1 Bakgrunnsinformasjon

Utvalget bak NOU 2016:17 «På lik linje», fikk sitt mandat den 3.oktober 2014. Oppgaven som de skulle utføre var følgende:

«Utvalget bes utrede og fremme forslag til konkrete tiltak for å styrke grunnleggende rettigheter til mennesker med utviklingshemming, slik at nasjonale politiske mål om likestilling og likeverd, selvbestemmelse, deltakelse og integrering innfris.»

Arbeidet ble ferdigstilt og overlevert til Barne- og likestillingsdepartementet den 3.10.2016. Det ble gjort følgende konklusjon av arbeidet:

«Utvalget foreslår åtte løft som er nødvendige for at utviklingshemmede skal få oppfylt sine menneskerettigheter på lik linje med andre. Hvert av de åtte løftene inneholder flere anbefalte tiltak som sammen skal bidra til bedring.»⁴

10.2 Revisjonskriterier for problemstilling 3

- Det skal finnes et aktivitetstilbud til miljøarbeidertjenestens brukere på dagtid
- De som jobber i miljøarbeidertjenesten bør få tilbud om relevant etter og videreutdanning
- Tjenestens brukere skal ha en koordinator, som skal sikre god kommunikasjon mellom de forskjellige deler av kommunens tjenestetilbud.

10.3 Funn

Datagrunnlaget til denne problemstillingen er innhentet gjennom intervjuer og dokumentstudier.

Det er mye av innholdet og anbefalingen fra NOU `en som ikke er direkte relevant for denne rapporten, da det retter seg mot et overordnet nivå, eller andre deler av kommunens tjenestetilbud. Vi har sett på de delene som vi mener faller inn under ansvarsområdet til miljøarbeidertjenesten

⁴ En kort beskrivelse av de 8 løftene hentet direkte fra «På lik linje» befinner seg i vedlegg B.

Under intervjuer ble det spurt om arbeidstakerne i miljøarbeidertjenesten hadde kjennskap til NOU 2016:17, noe det ble svart bekreftende på.

10.3.1 Dagtilbud

Alle beboere som miljøarbeidertjenesten omfatter, har blitt gitt et tilbud om aktivitet på dagtid. Det vil si arbeid i tilrettelagt bedrift, aktivitet i regi av ASK, skole eller tilbud i hjemmet.

Miljøarbeidertjenesten bidrar også til at brukere kan delta på fritidsaktiviteten i helgene, eksempelvis fotballturneringer.

Arbeid

Det er få som har ordinært arbeid. Revisor fant i sitt utvalg noen som hadde ordinære jobber, men fikk i intervjuer bekreftet at det kun er et fåtall som har denne muligheten. Det blir videre informert om at det jobbes med å få på plass i ordinært arbeid, til enda en bruker nå. De fleste av brukerne som er i jobb, er da tilknyttet tiltaksbedrifter som Odal kompetansesenter i Nord-Odal og Promenaden AS på Kongsvinger. Sør-Odal kommune eier ingen egen tiltaksbedrift. Det kom frem under intervjuer at det er ønskelig med flere plasser hos tiltaksbedrifter, og da spesielt på VTA.⁵ Det ønskes da et bedre samarbeid med NAV i kommunen, der det planlegges i større grad rundt den enkelte bruker, enn det som er tilfellet i dag.

ASK

Aktivitetssenteret på Korsmo, eller ASK som det forkortes til, er kommunens aktivitetssenter og er primært rettet mot psykisk utviklingshemmede. I tillegg har de også dagsenter for eldre tre dager i uka, onsdag, torsdag og fredag.

ASK har i dag mellom 10 og 12 brukere på aktivitetssenterdelen hver dag, og bruk av tjenesten er vedtaksfestet gjennom et enkeltvedtak. ASK er åpent alle hverdager i uka, men det varierer hvor mange dager den enkelte bruker er på senteret. Alle brukere har minst en hjemmedag i uka. ASK har per dags dato kapasitet til å ta imot nye brukere, men har begrenset mulighet for videre ekspansjon på grunn av små lokaler.

ASK gjennomgikk, for omtrent fem år siden, en dreining i hvordan driften ble lagt opp. Det ble ansatt arbeidstakere med en annen kompetansebakgrunn enn helse, og det kom inn tre nyansatte med kreativ bakgrunn (til dels kombinert med erfaring som aktivitør). Dette førte med seg en mulighet til å drive mer produksjonsmessig, der det blir laget fysiske produkter som så blir solgt. Brukerne av tjenesten medvirker i produksjonene på det nivået som de selv mestere. ASK mener selv at denne dreining har ført til et økt fokus på å være «på jobb» for brukeren, noe som har ledet til økt arbeidslyst og motivasjon. Dette kombinert med en symbolsk «lønn» (arbeidsoppmuntringspenger) bidrar til at brukeren ser viktigheten i å møte opp og å delta i produksjonen. I tillegg til produksjon av produkter som kopper, skåler, blomsterkranser, smykker og lignende, er enkelte brukere også medhjelpere på dagsenter for eldre, med servering og borddekking som oppgaver.

⁵ VTA = varig tilrettelagt arbeid.

ASK har også et fokus på at brukerne skal bli mer bevisst egen helse, gjennom fokus på riktig ernæring, sunn mat og fysisk aktivitet. Det blir årlig arrangert et eget løp, Korsmo løpet, der det på forhånd blir øvd gjennom turer ute.

Det er få brukere som kommer fra tiltaksbedrifter som Odal kompetansesenter og Promenaden AS, og det er likeledes få som først er på ASK før de senere begynner i en tiltaksbedrift. ASK har samarbeidet med NAV lokalt før om VTA plasser, med de mener at det er lite ressurser hos NAV lokalt til å få bygget ut dette.

Skole/utdanning

Enkelte brukere er fremdeles under utdanning, samtidig som de mottar tjenester fra miljøarbeidertjenesten. For brukere som er under skolegang, så er det et hyppig og tett samarbeid med kontaktlærer, samt andre kommunale ressurser som PPT. Dette er en oppgave som faller under koordinatorens sitt ansvarsområde. Det finnes et eget tilbud for elever på videregående-nivå ved Sentrum VGS i Kongsvinger. Tilbudet heter BAS (bolig-arbeid-skole) og er en tilrettelagt avdeling for de som trenger hjelp med oppgaver og daglige gjøremål, og som trives best med undervisning i mindre grupper og individuelt.

Aktiviteter i hjemmet

Enkelte brukere ønsker ikke aktivitet som ASK eller arbeid, og andre har ikke forutsetninger for å kunne være deltagere på aktivitet. For disse gruppene blir det arrangert aktivitet i egen regi av miljøarbeidertjenesten, der tilbudet varierer etter brukers ønske, samt funksjonsnivå. Eksempler på aktivitet er tur til svømmehall, tur til kafe og musikk og trening i huset.

10.3.2 Kompetanseheving av de ansatte

NOU 2016:17 «På lik linje», trekker frem viktigheten av at alle ansatte er faglig oppdaterte på det feltet som de jobber med. I miljøarbeidertjenesten jobber det en rekke forskjellige yrkesgrupper som vernepleiere, helsefagarbeidere, fagarbeidere, barne- og ungdomsarbeidere, hjelpepleiere, miljøterapeuter og assistenter.

Det opplyses i intervjuer at det fra kommunens side tilbys kompetanseheving ved etter-/videreutdanning til helsefagarbeidere, vernepleier og sykepleiere. For andre faggrupper er det et begrenset tilbud. Det blir ikke budsjettet med midler til eksterne kurs. Revisor fikk tilbakemeldinger på at det var både et ønske, og behov for å få gjennomført kursing, både generelle kurs, men også kurs spesielt rettet mot de spesifikke brukergruppene.

Det som nå tilbys av opplæringstiltak, som ikke faller inn under videreutdanning, er intern opplæring på husmøtene, samt at spesialisthelsetjenesten noen ganger har holdt foredrag om spesielle diagnoser som brukere har. Rettet mot brukerspesifikke diagnoser så har også HAB- tjenesten vært involvert med veiledning.

Tjenesten har rutiner knyttet til opplæring av nyansatte og vikarer, med sjekklister som sikrer at viktig informasjon er gjennomgått og mestret/lært av den nyansatte. Det skal videre gjennomføres opplæringsvakter før vedkommende er klarert til å jobbe selvstendig. For nyansatte vikarer blir det også fylt ut evalueringsskjema der vikarene, sammen med sin veileder/opplærer gjennomgår hva som har fungert og hva som det trengs mer veiledning på, samt forslag til eventuelle tiltak.

En sjekklister for oppfrisking av andre ansatte er også etablert. Listen er lik den for nyansatte, med unntak av omvisning.

10.3.3 Koordinering av tjenestene

En del av miljøarbeidertjenestens brukere mottar tjenester fra forskjellige enheter innen det kommunale tjenesteapparatet. En koordinator skal bidra til en bedre samhandling mellom de ulike tjenestene, samt være et bindeledd mellom bruker og de øvrige tjenesteytere. Oppgavene som ligger til koordinatoren er samordning av tjenester, utarbeidelse av planer, sikring av likt innhold i de utførte oppgaver uavhengig av hvem som utfører jobben. De har også en viktig rolle i evalueringen av tiltakene, samt møtevirkosomhet med pårørende/verger og andre ansatte. I miljøarbeidertjenesten er stillingene som koordinator, en del av en vanlig stilling, da ofte som miljøterapeut. Det vil si at den ansatte som har rollen som koordinator, har den rollen for noe brukere, mens de da i tillegg også går vanlige vakter. Det er flere som har rollen som koordinator, og antallet den enkelte er koordinator for er varierende. Alle koordinatorene får frigitt tid i det daglige til å utføre oppgaven som koordinator. Hvor mye tid den enkelte får frigjort, varierer etter hvor mange brukere man er koordinator for.

Kommunen har også en egen koordinator for innbyggere som per dags dato ikke har andre kommunale tjenester, men som vil kunne trenge tjenester senere. Denne gruppen er lite tilknyttet miljøarbeidertjenesten nå, men vil kunne ha behov for deres kompetanse senere. Alle i denne gruppen innbyggere har vedtak, noen også individuell plan. Det er i hovedsak hjemmeboende barn som faller inn under denne kategorien.

Revisor undersøkte i mappegjennomgangen om brukerne var tildelt en koordinator. I alle de gjennomgåtte mappene så var dette tilfellet.

10.4 Revisors vurdering

NOU 2016:17, På lik linje, kom med en rekke anbefalinger rundt grep som kunne bli tatt for å bedre hverdagen for utviklingshemmede. Som nevnt er ikke alle grepene relevant for miljøarbeidertjenesten, og et gjennomgående trekk er at de er sektorovergripende, og også til dels opp på et høyere styringsnivå enn kommunen. Det er med dette vanskelig å si noe konkret om tjenesten har tilpasset driften etter de anbefalinger som kom i NOU 2016:17. Det er her viktig, å ha det klart at anbefalinger i en NOU ikke er bindende for en kommune å følge opp, men det gir nyttige tips til hvordan tjenesten kan forbedres.

Til problemstillingen var det tilknyttet følgende tre revisjonskriterier:

- Det skal finnes et aktivitetstilbud til miljøarbeidertjenestens brukere på dagtid
- De som jobber i miljøarbeidertjenesten bør få tilbud om relevant etter- og videreutdanning

- Tjenestens brukere skal ha en koordinator, som skal sikre god kommunikasjon mellom de forskjellige deler av kommunens tjenestetilbud.

Det første kriteriet går på at brukerne skal ha tilgang på aktiviteter, og da helst arbeid på dagtid. Slik revisor vurderer det så har Sør-Odal kommune et aktivitetstilbud til tjenestens brukere. ASK og tiltaksbedrifter i andre kommuner, dekker «arbeids» delen av tilbudet. ASK har arbeidet for å bli mer lik ordinært arbeid, noe revisor ser på som positivt. Det er videre mulighet for å ta inn noen flere brukere, men har en klar begrensning med dagens lokaler. Tas det inn for mange brukere på en gang, så vil kvaliteten på tjenestene kunne synke.

Det er få som er i ordinært arbeid, så her er det potensielt et forbedringspotensial. Det er dog utfordrende å kunne trekke en bastant konklusjon, da arbeidsevnen er noe som må kartlegges for den enkelte, av spesialister. Sett under ett så regner revisor kriteriet som oppfylt.

Kriterie nummer to går på medarbeiderne i miljøarbeidertjenesten og deres kompetanse. Slik det er nå, så tilbys det kun en begrenset mulighet for videre-/etterutdanning som særlig er rettet mot de som er ufaglærte. Det er positivt at det satses på å heve formalkompetansen til de ufaglærte, men det er også viktig å tilby oppdatert kunnskap til de resterende ansatte. Slik det er nå, ser dette ut til å kunne være mulig i et begrenset omfang. Det er positivt med rutiner for opplæring av nyansatte og vikarer, da man i en tjeneste som dette, med turnus, må regne med en viss utskiftning. Revisor har ikke grunnlag for å trekke noen konklusjoner vedrørende dagens kompetansenivå på de ansatte, og det er ingen ting i det datagrunnalet som revisor har samlet inn som tyder på at kompetanse blant de ansatte nå er for lav. Vår vurdering på revisjonskriteriet går på at det ikke er gått nok lagt til rette for videre/etterutdanning/krusing og kriteriet anslås dermed ikke til å være fullt ut oppfylt.

Kriterie nummer tre omhandler koordinatorrollen. Det er positivt at det oppnevnes koordinator for alle brukere av miljøarbeidertjenesten. Det å ha et bindeledd mellom de forskjellige deler av den kommunale tjenesteytingen, er med på å sikre at kvaliteten på de tjenester som ytes blir optimalisert. Det er videre positivt at de som har rollen som koordinator får frigitt tid i det daglige til faktisk å utføre denne rollen. Revisor anser kriteriet til å være oppfylt.

11 Konklusjon

Rapporten har belyst miljøarbeidertjenesten i Sør-Odal gjennom tre forskjellige vinklede problemstillinger. Dette har bidratt til å gi en relativt bred dekning av tjenesten.

I hovedsak er det funnet få avvik på de områder som rapporten har undersøkt. Det ser ut til at miljøarbeidertjenesten arbeider godt på de områder som er undersøkt. Det er samsvar mellom vedtak og tiltak, det jobbes godt med brukermedvirkning og tjenesten har en drift som til dels er i tråd med de anbefalinger som ble gitt i NOU 2016:17.

Det er avdekket et forbedringspotensialet på enkelte områder, noe som gjenspeiler seg i rapportens anbefalinger.

12 Anbefalinger

Basert på rapportens funn har revisor kommet med følgende anbefalinger:

- Tjenesten kan vurdere å gjennomføre bruker/pårørendeundersøkelser med jevnlige intervaller for å sikre at alle brukere/pårørendes synspunkter blir hørt
- Tjenesten kan vurdere å sikre en felles mal for innhold i alle permer
- Tjenesten kan vurdere muligheten for å kunne tilby relevant etterutdanning/kursing for alle ansatte

13 Rådmannens høringsuttalelse



Hedmark Revisjon Iks v/ Mathias Grendahl Sem
Postboks 84
2341 LØTEN

Rådmann
Øgardsvegen 2
2100 Skarnes
Telefon: 62 96 80 00
postmottak@sor-odal.kommune.no
www.sor-odal.kommune.no
Org.nr. 964 947 716 MVA

Deres ref.

Vår ref.
18/3728 -3/FE - 216/ FRH

Sted/Dato:
Skarnes, 08.08.2019

Rapport forvaltningsrevisjon Miljøarbeidertjenesten

Vi viser til mottatt rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av Miljøarbeidertjenesten.

Problemstillingene som svares ut i rapporten er bredt anlagt og dekker en betydelig del av Miljøarbeidertjenestens område. Rådmannen er godt fornøyd med at rapporten konkluderer med at det i det alt vesentlige er god kvalitet på arbeidet og tjenestene i Miljøarbeidertjenesten. Det er betryggende når rapporten slår fast at Miljøarbeidertjenesten arbeider godt på de områder som er undersøkt.

Rapportens anbefalinger vil bli vurdert fortløpende som en del av det kontinuerlige forbedrings- og utviklingsarbeidet i tjenesten.

Rådmannen har ingen ytterligere kommentarer til rapporten.

Med hilsen

Frank Hauge
rådmann

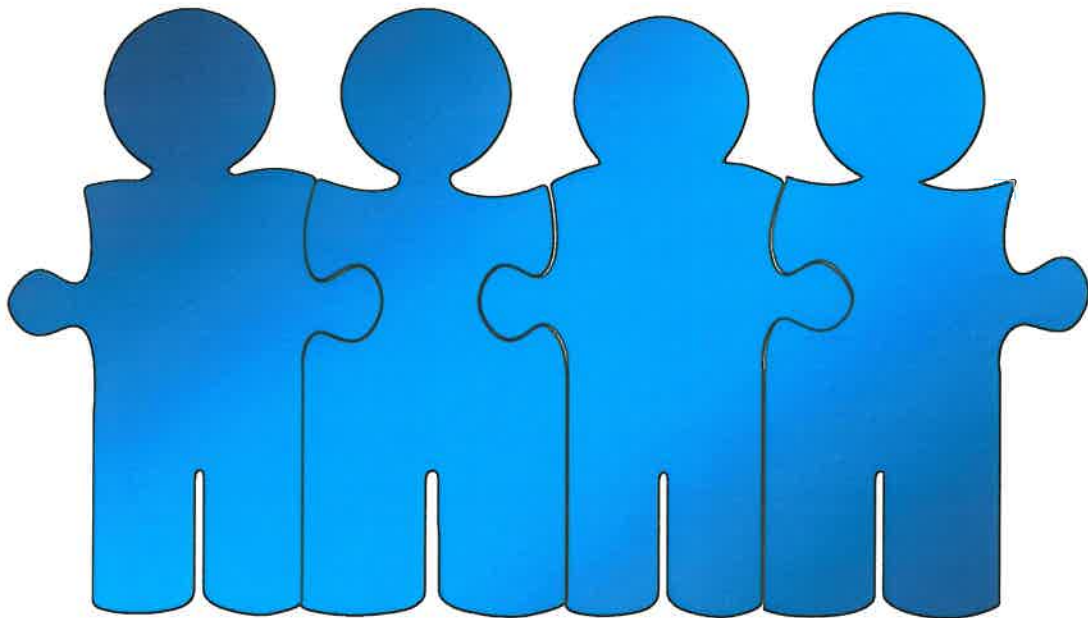
Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Kopi til:

Berit Ingvaldsen
Frank Hauge
Lina Kristin Høgås-Olsen

14 Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier for forvaltningsrevisjon: Sør-Odal kommune – Miljøarbeidertjensten



Innholdsfortegnelse

1	OM UTLEDNINGEN AV REVISJONSKRITERIER	28
2	BAKGRUNN	28
3	UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	28
3.1	UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	30
3.2	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 1	30
3.3	UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	31
3.4	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 2	33
3.5	UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT.
3.6	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLING 3	FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT.
4	REFERANSER	34

Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriterier vi anvender i forvaltningsrevisjonen av miljøarbeidertjenesten i Sør-Odal kommune.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til.

Ved utledning av revisjonskriterier har revisjonen tatt utgangspunkt i lovverk med forskrift samt nasjonale veiledninger og rundskriv. Kildene omtales ytterligere under de enkelte problemstillinger.

Av hensyn til revisjonens omfang, kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker, og vi vil derfor ikke nødvendigvis foreta vurdering av samtlige av de fremsatte kriterier.

I tillegg kan det bli relevant å endre eller tilføye revisjonskriterier underveis i prosjektet. I så fall, vil vi orientere revidert enhet om aktuelle endringer.

Bakgrunn

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd skal kontrollutvalget påse at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Kontrollutvalget i Sør-Odal kommune har fattet vedtak om forvaltningsrevisjon om Miljøarbeidertjenesten i møte den 30. november 2017. Prosjektet har følgende problemstillinger:

4. *Er de iverksatte tiltak i samsvar med vedtakene?*
5. *Er det etablert rutiner som sikrer brukermedvirkning, og hvordan blir disse eventuelt fulgt?*
6. *I hvilken grad har miljøarbeidertjenesten tilpasset driften i henhold til anbefalingene fra NOU2016:17?*

Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Det er utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Pasient og brukerrettighetsloven

- Helse og omsorgstjenesteloven
- Forvaltningsloven
- NOU 2016:17 På lik linje

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Er de iverksatte tiltak i samsvar med vedtakene?

Revisjonskriterier for problemstilling 1

I KommuneLovens formålsparagraf, paragraf 1, står det at

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard

Spesielt siste linje er relevant i denne forbindelsen, jamfør tillitsskapende forvaltning. En tillitsskapende forvaltning er en forvaltning der lovlig fattede vedtak blir fulgt opp av det riktige tiltak.

I tillegg er forvaltningsloven relevant da loven setter det juridiske rammeverket for hvordan enkeltvedtak skal utformes. Lovens kapittel 5, om vedtaket, omhandler formelle krav til et enkeltvedtak. Paragraf 23 slår fast at:

«Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet»

Paragraf 27 omhandler underretting av vedtaket og sier følgende:

«Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal organet også underrette den mindreårige selv.»

Med bakgrunn i de overnevnte utdrag fra lov og forskrift har revisor utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- **Det skal være samsvar mellom fattede vedtak og utførte tiltak**
- **Fattede enkeltvedtak skal være skriftlige, samt at partene skal underrettes om vedtakets innhold.**

«ha oversikt over avvik, herunder uønskede hendelser, evalueringer, klager, brukererfaringer, statistikk, informasjon og annet som sier noe om virksomheten overholder helse- og omsorgslovgivningen, inkludert om tjenestene er faglig forsvarlige og om virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet.»
Forskriftens paragraf 7, plikten til å gjennomføre, har med at virksomhetens plikt til å gjennomføre sine aktiviteter innebærer blant annet å:

«sørge for å gjøre bruk av erfaringer fra pasienter, brukere og pårørende.»

For å kunne ta beviste valgt rundt sin egen tilstand må man ha tilgang til relevant informasjon. Helse og omsorgstjenestelovens paragraf 4-1a slår fast at:

«Kommunen skal sørge for at det gis slik informasjon som pasient og bruker har rett til å motta etter pasient- og brukerrettighetsloven § 3-2. Tilsvarende gjelder for informasjon til pasientens og brukerens nærmeste pårørende etter pasient- og brukerrettighetsloven § 3-3 tredje ledd.»

Pasient og brukerrettighetslovens paragraf 3-2 og 3-3 som det vises til har følgende relevant innhold:

«Brukere skal ha den informasjon som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta sine rettigheter»

Og:

«Dersom pasienten eller brukeren samtykker til det eller forholdene tilsier det, skal pasientens eller brukerens nærmeste pårørende ha informasjon om pasientens eller brukerens helsetilstand og den helsehjelp som ytes.

Er pasienten eller brukeren over 16 år og åpenbart ikke kan ivareta sine interesser på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, demens eller psykisk utviklingshemning, har både pasienten eller brukeren og dennes nærmeste pårørende rett til informasjon etter reglene i §3-2»

Revisjonskriterier for problemstilling 2

Med bakgrunn i de overnevnte utdrag fra lov og forskrift har revisor utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha etablert et system for innhenting av brukernes synspunkter.**
- **Brukerne skal få tilbud om individuell plan**
- **Kommunen bør ha etablert et system som sikrer bruker/pårørende tilgang på relevant informasjon**

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3

I hvilken grad har miljøarbeidertjenesten tilpasset driften i henhold til anbefalingene fra NOU2016:17?

NOU 2016: 17 på lik linje kartla i hvilken grad utviklingshemmedes situasjon i dag er i tråd med menneskerettslige forpliktelser og grunnleggende rettigheter. Utvalget kom med sine vurderinger og forslag til forbedring i form av 8 løft. Det er de 8 løftene som revisor legger til grunn for undersøkelsen om miljøarbeidertjenesten har tilpasset driften til NOU2016:17.

Løftene er følgende:

- Selvbestemmelse og rettsikkerhet
- Likeverdige og inkluderende opplæring
- Arbeid for alle
- God helse og omsorg
- Eget hjem
- Kompetanse og kunnskap
- Koordinerte tjenester
- Målrettet styring

Blant de åtte løftene, er det områder som ikke direkte omhandler ansvarsområdet til miljøarbeidertjenesten. Dette er områder som er overordnet systemretter og går dermed mer på hva staten, ofte gjennom lovverket må legge til rette for. Dette er da områder der man ikke kan forvente at kommunene skal kunne ta individuelle grep.

De løftene som revisor anser som relevante og naturlige at kommunene tar grep for å imøtekomme er likeverdige og inkluderende opplæring, arbeid for alle, god helse og omsorg, eget hjem, kompetanse og kunnskap og koordinerte tjenester. Det er videre ikke alle disse områder som er fullt ut relevante for miljøarbeidertjenesten. Slik vi vurderer det er løftene arbeid for alle, kompetanse og kunnskap og koordinerte tjenester områder som til dels faller under miljøarbeidertjenesten sitt ansvarsområde.

Løft nummer 3 er Arbeid for alle. I NOU 2016:17 strå det blant annet at:

- *«Få utviklingshemmede har tilknytning til arbeidslivet. I 2013 var kun 25 prosent med kjent utviklingshemming i yrkesaktiv alder i arbeid, og omtrent alle var sysselsatt i arbeidsrettede tiltak. Av tiltaksdeltakerne var over 90 prosent i arbeidsrettede tiltak i skjermede virksomheter, og kun i underkant av 10 prosent var på tiltak i ordinære virksomheter.*
- *Få personer med utviklingshemming er i arbeid på ordinære vilkår uten tilrettelegging eller støtte. I 2006 var gjaldt dette kun 59 personer med utviklingshemming.*

- *Kommunale dagtilbud utgjør det fremste aktivitetstilbudet for utviklingshemmede på dagtid. Rundt halvparten av alle med utviklingshemming i yrkesaktiv alder deltok på dagaktivitet 2012.*
- *Rundt 12 prosent av alle med utviklingshemming i yrkesaktiv alder deltok verken i arbeid eller dagaktivitet i 2012.»*

Det blir videre anbefalt at:

«For å sikre økt yrkesdeltakelse for personer med utviklingshemming anbefaler utvalget at kommunen får et generelt ansvar for å sørge for tilbud om tilrettelagt arbeid til alle som har ytelsen ung før og som har behov for tjenester fra kommunen. Ansvaret omfatter både personer som har tilstrekkelig arbeidsevne til å delta i etablerte arbeidsmarkedstiltak, og personer som har for omfattende bistandsbehov til å være aktuelle for eksisterende tiltak hos NAV. Kommunen kan ivareta dette ansvaret på flere måter, blant annet med plass i VTA i skjermet sektor, sysselsetting i kommunal sektor, og kjøp av tjenester fra private aktører eller ordinære arbeidsgivere.»

Løft nummer 6 er kompetanse og kunnskap. Her er det avdekket at det:

«Spesielt viser utvalgets gjennomgang en manglende bevissthet om utviklingshemmedes rett til selvbestemmelse, og retten til å delta og bli inkludert i samfunnet rundt seg. En gjennomgående utfordring er lite kunnskap om, og lave forventninger til utviklingshemmedes evner og muligheter i skole og arbeidsliv. Utvalgets gjennomgang avdekker også spesifikke kompetansemangler blant annet knyttet til psykisk sykdom, fysisk aktivitet og ernæring, alternativ og supplerende kommunikasjon, og bruk av velferdsteknologi.»

Det anbefales videre at:

«Et grunnkurs for de som skal ansettes i helse- og omsorgssektoren i tjenestene til personer med utviklingshemming. Grunnkurset skal gi opplæring i grunnleggende tema, som kjennetegn ved utviklingshemming, menneskerettighetene, selvbestemmelse, makt og tvang alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Det bør stilles krav til gjennomført grunnkurs før ansatte uten formell kompetanse kan yte tjenester til personer med utviklingshemming.»

Og:

«Utvalget anbefaler et videreutdanningstilbud for ansatte i helse- og omsorgssektoren. Ansatte bør få tilbud om opplæring i menneskerettighetene, selvbestemmelse, makt og tvang, ASK, velferdsteknologi, psykiske lidelser, ernæring, fysisk aktivitet, seksualitet og overgrep.»

Løft nummer 7 er koordinerte tjenester. Her står det blant annet at:

«Mange personer med utviklingshemming mottar en rekke ulike velferdstjenester og ytelser fra både stat og kommune. Det kan være vanskelig for den enkelte bruker å forholde seg til mange ulike deler av forvaltningen og se ulike tjenester i sammenheng. God koordinering av ulike tjenester er viktig både for at bruker skal få godt utbytte av det samlede tilbudet, og for en effektiv organisering av det offentlige tilbudet. Å se ulike tjenester i sammenheng gir mulighet for en riktig disponering av offentlige ressurser og en helhetlig vurdering av hvilke tiltak og tjenester som er hensiktsmessige for den enkelte.»

Revisjonskriterier for problemstilling 3

Med bakgrunn i de overnevnte utdrag fra NOU 2016:17, På lik line, har revisor utledet følgende konkrete revisjonskriterier:

- **Det skal finnes et aktivitetstilbud til miljøarbeidertjenestens brukere på dagtid**
- **De som jobber i miljøarbeidertjenesten bør få tilbud om relevant etter og videreutdanning**
- **Tjenestens brukere skal ha en koordinator, som skal sikre god kommunikasjon mellom de forskjellige deler av kommunens tjenestetilbud.**

Vedlegg B. Utdrag fra NOU 2016:17 På lik linje

Løft 1 Selvbestemmelse og rettssikkerhet

Utvalgets gjennomgang viser at norsk lovverk ikke i tilstrekkelig grad respekterer og sikrer utviklingshemmedes rett til frihet og selvbestemmelse. Lovverket åpner for å gjøre vesentlige inngrep i utviklingshemmedes handlefrihet og mulighet til å bestemme over eget liv, uten at inngrepene kan rettferdiggjøres. Dagens særhjemler for tvang og fratakelse av rettslig handleevne diskriminerer utviklingshemmede.

Lovverket legger ikke til rette for at utviklingshemmede får anledning til å uttrykke sin mening eller hevde sin rett på lik linje med andre. Utviklingshemmede får ikke tilgang til støtte og bistand som gir muligheter for selvbestemmelse, eller som gir muligheter for å ivareta sine interesser i møtet med offentlige myndigheter og private parter. Grunnleggende rettigheter er ikke tydelige og synlige for utviklingshemmede, forvaltningen, domstolene eller samfunnet for øvrig.

Utvalget foreslår derfor:

- Å ta inn FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i menneskerettsloven.
- Å etablere gratis rettshjelpstiltak for personer med utviklingshemming.
- Å gi utviklingshemmede rett til beslutningsstøtte.
- Å endre reglene for fratakelse av rettslig handleevne.
- Å endre reglene om bruk av tvang overfor personer med utviklingshemming.

Løft 2 Inkluderende og likeverdig opplæring

Utvalgets gjennomgang viser at den ordinære skolen i liten grad er tilrettelagt for utviklingshemmede elever. Som en konsekvens av dette tas mange elever med utviklingshemming ut av undervisningen for å motta undervisning alene, i egne grupper, i egne klasser eller ved egne skoler. Dette er ikke i tråd med utviklingshemmedes rett til å bli inkludert i skolen, som fastsatt i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 24, eller politiske målsettinger om fellesskolen.

I tillegg tyder utvalgets gjennomgang på at elever med utviklingshemming mottar et dårligere undervisningstilbud enn andre elever. Utviklingshemmede blir oftere enn andre elever undervist av ufaglærte, og det er langt dårligere systemer for kvalitetssikring av undervisningen til elever med utviklingshemming enn det som er tilfelle for andre elever. At enkelte elever får et dårligere skoletilbud fordi de har en utviklingshemming, er diskriminerende.

Utvalget foreslår følgende tiltak for økt kvalitet i undervisningen av elever med utviklingshemming:

- At loven endres slik at undervisningen av elever med utviklingshemming ikke lenger kan gjennomføres av personer uten undervisningskompetanse.
- At det utvikles standarder for læringsmål og -planer for elever som mottar spesialundervisning og systemer for kartlegging av utbytte.

Utvalget foreslår følgende tiltak for inkluderende opplæring:

- Å fastsette forskrift om universell utforming av eksisterende skolebygg.
- At PP-tjenesten i kommunene skal få tydeligere ansvar for å veilede skolene om tilpasset opplæring. Det bør også stilles tydeligere krav til innholdet i de sakkyndige erklæringene om spesialundervisning.
- Et flertall i utvalget foreslår at det etableres en godkjenningsordning for spesialskoler og -klasser.
- Et mindretall i utvalget foreslår å avvikle alle spesialskoler og -klasser.

Løft 3 Arbeid for alle

Utvalgets gjennomgang viser at utviklingshemmede i liten grad har tilgang til arbeidslivet. Kun 25 prosent av utviklingshemmede i yrkesaktiv alder er i arbeid, og av disse deltar nær sagt alle i arbeidsmarkedstiltak. De aller fleste har en form for varig tilrettelagt arbeid, og over 90 prosent arbeider i skjermede virksomheter. De fleste som ikke er i arbeid deltar i kommunale dagsentere, og noen har verken tilbud om arbeid eller dagaktivitet.

For at flere utviklingshemmede skal få delta i arbeidslivet har utvalget følgende tiltak:

- Kommunene får ansvar for å sørge for tilrettelagt arbeid til personer som har ytelsen ung ufør og som har behov for tjenester fra kommunen etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.
- Det skal gjennomføres grundige arbeidsevnevurderinger for alle utviklingshemmede.
- Utviklingshemmede skal få mulighet til varig oppfølging og individuell støtte i ordinært arbeid.
- Teste ut alternative rammer for VTA for å øke antall tiltaksplasser og utviklingshemmedes deltakelse i tiltaket.

Løft 4 God helse og omsorg

Utvalgets gjennomgang viser at hjemmetjenestene til personer med utviklingshemming ofte er utformet på en standardisert måte, og at ulike tjenester leveres som et samlet pakketilbud. Dette begrenser utviklingshemmedes valgfrihet og mulighet til å styre egen hverdag. At utviklingshemmede

ikke står i sentrum for utformingen av tjenestetilbudet er i strid med klare politiske målsettinger om økt selvbestemmelse for personer med utviklingshemming.

Utvalgets statusbeskrivelse viser at personer med utviklingshemming ikke har lik tilgang til helsetjenester av god kvalitet som resten av befolkningen. Habiliteringstjenestene har lav kapasitet, og det er i liten grad etablert systemer som sikrer tilgang til fastlegetjenester.

Utvalgets gjennomgang viser også at barns rettigheter er mangelfullt ivaretatt i utformingen av helse- og omsorgstjenester til barn med utviklingshemming. Utvalget ønsker å bidra til at utviklingshemmede barn fullt ut får anerkjent og ivaretatt sine rettigheter som barn, til utvikling, medvirkning, trygghet, omsorg og å vokse opp i en familie.

Utvalget anbefaler derfor:

- At plikten til individuell tilrettelegging av helse- og omsorgstjenestene synliggjøres.
- Å styrke kapasiteten i habiliteringstjenestene til personer med utviklingshemming.
- At det utarbeides veileder for helseoppfølging av personer med utviklingshemming hos fastlegen, og i samarbeid med habilitering- og spesialisthelsetjenestene.
- At alle helseforetakene inngår samarbeidsavtaler med kommunene om habilitering.
- At plikten til å legge vekt på hensynet til barnets beste i alle handlinger som gjelder barn, synliggjøres i lovverket som regulerer helse- og omsorgstjenestene.
- At det innføres systemer for kvalitetssikring av tilbudet i avlastnings- og barneboliger.

Løft 5 Eget hjem

Utvalgets gjennomgang viser at det er stor mangel på egnede boliger for utviklingshemmede, og lange ventetider for å få bolig i mange kommuner. Utviklingshemmede har reelt sett liten mulighet til selv å velge hvor de vil bo og hvem de vil bo sammen med, og har ikke samme mulighet til å kjøpe og eie egen bolig som andre. Mange utviklingshemmede bor i store bofellesskap som ligger isolert fra befolkningen for øvrig.

Utvalget foreslår derfor:

- At kommunene får plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte.
- Å styrke Husbankens generelle veiledning knyttet til kommunalt planarbeid.
- Nye vilkår for lån og tilskudd i Husbanken. Det gis ikke lån eller tilskudd for bygging av mer enn seks samlokaliserte enheter i kommunal regi for personer med utviklingshemming.
- At det vedtas en ny statlig planretningslinje som skal sikre oppfyllelsen av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i kommunenes arealplanlegging.

Løft 6 Kompetanse og kunnskap

Statusgjennomgangen viser at lav kompetanse i tjenesteapparatet er en gjennomgående utfordring. Det er mange ufaglærte som jobber i tjenestene til utviklingshemmede. Noen ansatte vil derfor ha behov for grunnleggende opplæring, mens andre har behov for videre- og etterutdanning i særskilte tema. Manglende kompetanse bidrar til at utviklingshemmede ikke får likeverdige tjenester innenfor ulike samfunnsområder.

Utvalget har samtidig avdekket at det er mangelfull forskning om utviklingshemmede. Spesielt gjelder dette levekårsstudier, studier om barrierer og evalueringsstudier av for eksempel tjenester og ordninger. Kvalitativ forskning bør suppleres med kvantitativ forskning på feltet.

Utvalget foreslår derfor:

- At det utarbeides grunnkurs for ansatte uten formell kompetanse i helse- og omsorgstjenestene til personer med utviklingshemming, og ansatte i opplæringssektoren som bistår i undervisningen av utviklingshemmede elever. Grunnkursene må være obligatoriske for nyansatte uten formell kompetanse.
- At det utarbeides tilbud om videre- og etterutdanning for de ansatte i helse- og omsorgstjenestene for utviklingshemmede, og for lærere og spesialpedagoger i skolen.
- At regjeringen iverksetter en systematisk forskningsinnsats for å skaffe til veie kunnskap om situasjonen for utviklingshemmede og virkninger av ordninger og tiltak med sikte på å bedre utviklingshemmedes situasjon.

Løft 7 Koordinerte tjenester

Utvalgets situasjonsgjennomgang dokumenterer mangelfull koordinering og dårlig samarbeid rundt velferdstjenestene til personer med utviklingshemming. Kartleggingen dokumenterer mangelfull koordinering i overgangssituasjoner og mellom løpende tjenester, internt i kommunen, og mellom kommune, fylkeskommune og stat.

Utvalget foreslår:

- At kommunene pålegges en plikt til å sikre koordinerte kommunale tjenester til personer med sammensatte og langvarige behov for velferdstjenester. I tillegg anbefaler utvalget at kommunene pålegges en plikt til å bidra til koordinering av statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenester til personer med sammensatte og langvarige behov for velferdstjenester.

Løft 8 Målrettet styring

Utvalgets gjennomgang viser at den relasjonelle forståelsen av utviklingshemming ikke alltid blir lagt til grunn i sektorpolitikken. Gjennomgangen viser videre manglende vektlegging av utviklingshemmedes perspektiver i politiske satsinger og i eksisterende ordninger og tiltak.

Det er få eller ingen planer for hvordan FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) fullt ut skal gjennomføres på alle relevante samfunnsområder. Det mangler i tillegg en helhetlig tilnærming på departementsnivå for hvordan man skal nå politiske målsettinger for utviklingshemmede, og sikre en koordinert innsats.

Utvalget anbefaler at:

- Regjeringen tydeliggjør pådriveransvaret på politikkområdet.
- Det rapporteres regelmessig til Stortinget om situasjonen for utviklingshemmede og iverksatte tiltak.
- Departementet med samordningsansvar må utarbeide en plan for å følge opp politikkområdet.
- Kommunene må oppdatere sine planverk i tråd med FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).
- Det opprettes et fagorgan med primæroppgave å følge opp politikken for utviklingshemmede.
- Det utvikles et indikatorsystem som viser status, utvikling og måloppnåelse knyttet til situasjonen for utviklingshemmede på relevante samfunnsområder.