



Veileder for oppfølging av forebyggende (planlagt) tilsyn – hvordan bidra til endring

Godkjent av: Jan Fredrik Andresen, 8. november 2021

Gyldig fra: 8. november 2021

Vurderes årlig: Se endringslogg i vedlegg

Ansvarlig avdeling: Avdeling for tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Saksbehandlere: Aud Frøysa Åsprang og Einar Hovlid

Saksnummer: 2021/2272

Erstatter: Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter, Internserien 8/2011, versjon 26. oktober 2011.

I Internserien publiseres veiledere, prosedyrer og andre dokumenter ment for ansatte i Statens helsetilsyn og statsforvalteren. Alle utgivelser finnes på intranettet Losen i web-format. Her på internett publiseres et utvalg utgivelser som har interesse for en bredere leserkrets. Dokumentet kan inneholde lenker som bare går til intranettet, og derfor ikke vil virke.

Innhold

1	Veilederens målsetting og målgruppe.....	3
2	Samfunnets forventninger til oss om at våre tilsyn skal bidra til kvalitet og sikkerhet i tjenestene	3
3	Forutsetninger for at vi kan leve opp til samfunnets forventninger om virkningsfullt tilsyn.....	4
4	Tilsynsmyndighetens organisering og praktisk innretning av oppfølgingsarbeidet	5
4.1	<i>Ansvar og kompetanse ved oppfølging av tilsyn.....</i>	5
4.2	<i>Hva vi bør be virksomheten om</i>	6
4.3	<i>Tilsynsmyndighetens vurdering av om lovbrudd er tilfredsstillende rettet.....</i>	6
4.4	<i>Tidsfrister</i>	7
5	Avslutning av tilsynet	7
	Vedlegg – endringslogg.....	7



Forord, om veilederen

Denne veilederen gjelder forebyggende (planlagt) tilsyn, uavhengig av tjenesteområde og uavhengig av tilsynsmetode. Veilederen gir anbefaling om hvordan tilsynsmyndigheten bør følge opp tilsyn for å bidra til forbedring i tjenestene.

Virksomhetene har selv ansvar for å etterleve kravene til forsvarlige tjenester og rette lovbrudd. Tilsyn skal bidra til at lovbrudd avdekkes og rettes og slik bidra til å styrke forbedringsarbeidet i virksomhetene.

Erfaring har vist at grunnlaget for effekt av våre tilsyn legges gjennom hele tilsynsprosessen, helt fra utvikling og planlegging av tilsynet.

Denne veilederen inneholder hyperlenker til korte videosnutter, powerpointpresentasjoner og dokumenter for utdypende informasjon om rammene for virkningsfullt tilsyn og anerkjente modeller for forbedringsarbeid.

Det er tilsynsledernes ansvar både hos statsforvalterne og i Helsetilsynet å bidra til at innholdet i denne veilederen er kjent, forstått og etterlevd, og at vi som tilsynsmyndighet oppfyller samfunnets forventninger om at våre tilsyn bidrar til bedre kvalitet og sikkerhet i tjenestene.

Jan Fredrik Andresen
direktør

1 Veilederens målsetting og målgruppe

Veilederens målsetting er å bidra til:

- oppfyllelse av samfunnets forventninger om å bidra til kvalitet og sikkerhet, og til tillit til tjenestene,
- tilsynsmyndighetens tillit og legitimitet,
- harmonisert tilsynspraksis mellom tjenesteområder og mellom statsforvaltere, og
- nødvendig fremdrift ved retting av lovbrudd

Veilederens målgruppe er alle ledere og saksbehandlere hos statsforvalterne og i Helsetilsynet som er involvert i utvikling, planlegging, gjennomføring, oppfølging og avslutning av forebyggende (planlagt) tilsyn rettet mot virksomheter innen våre tilsynsområder.

2 Samfunnets forventninger til oss om at våre tilsyn skal bidra til kvalitet og sikkerhet i tjenestene

Samfunnet har økende forventninger til virkningsfullt tilsyn på alle våre områder. Slike forventninger er også tydeliggjort i formålsparagrafen i helsetilsynsloven og etter hvert i lov om barneverntjenester:



- Lovens formål er å etablere et statlig tilsyn som bidrar til å styrke sikkerheten og kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten og befolkningens tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten.

3 Forutsetninger for at vi kan leve opp til samfunnets forventninger om virkningsfullt tilsyn

Godt gjennomført tilsyn er utgangspunktet for virkningsfullt tilsyn, jf. [Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon](#). Internserien 4/2018.

Tilsynsmyndigheten må undersøke forhold som er relevante og viktige for brukerne og må på en etterrettelig måte kommunisere forhold og vurderinger som ligger til grunn for våre konklusjoner.

Tilsyn omfatter mer enn å ta de riktige avgjørelsene. Det å konkludere med at loven er brutt bidrar i seg selv ikke til reell forbedring av kvalitet og sikkerhet i tjenestene. Vi må følge opp og forsikre oss om at virksomheten endrer praksisen som førte til svikt og at risikoen for gjentakelse reduseres.

Virksomhetene har selv ansvar for å etterleve kravene til forsvarlige tjenester og rette lovbrudd. Tilsyn skal bidra til at lovbrudd avdekkes og rettes og på den måten styrke forbedringsarbeidet i virksomhetene.

Erfaring har vist at virksomheter som selv får eierskap til problemet som skal løses og som kjenner seg igjen i behovet for endring, er de som i størst grad gjennomfører nødvendige og relevante tiltak som styrker kvalitet og sikkerhet i tjenestene. Tilsynsmyndighetens oppfølging skal derfor – så langt det lar seg gjøre – gjennomføres i samarbeid med virksomheten.

Når påpekte lovbrudd ikke er fanget opp gjennom virksomhetens ordinære styringstiltak, må tilsynsmyndigheten også følge opp og forsikre seg om at virksomheten gjør nødvendige endringer i sine styringstiltak. Virksomheten må sørge for at aktiviteter planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres, jf. krav til internkontroll (systematisk styring).

Dette illustreres i følgende video: [Vill ni bli bättre på att genomföra egenkontroll utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv?](#) Inspektionen för vård och omsorg.

Det finnes flere anerkjente modeller som kan bidra til å synliggjøre og forstå sammenhenger mellom systematisk styring og gode tjenester, og som benyttes i forbedringsarbeid, for eksempel Demings sirkel¹ og Donabedians Struktur, Prosess og Resultat (Structure, Process, Outcome – (SPO)) modell².

Video laget av Helsetilsynet [om grunnlaget for god tjenestekvalitet og SPO modellen](#)

¹ Deming, W. Edwards (1982). Out of the Crisis, Center for Advanced Engineering Study, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.

² Donabedian A: The quality of care. How can it be assessed? *J Am Med Assoc* 1988,260(12):1743-1748.

Forbedringsarbeid generelt handler ofte om å redusere uønsket variasjon i tjenestene til brukerne og om over tid å forbedre resultatene. Godt forbedringsarbeid bygger på en systematisk tilnærming der det tas stilling til hva som skal oppnås, hvordan en kan vurdere om endringen er en forbedring av tjenesten, og hvilke tiltak som bør iverksettes for å skape endring, jf. prinsipper i Model for improvement³. En slik forbedringsmodell er tett knyttet opp mot tenkningen bak systematisk styring, og kan derfor gi både virksomheten og tilsynsmyndigheten retning på oppfølgingsarbeid. For oss kan den for eksempel være til hjelp når det gjelder hva vi som tilsynsmyndighet bør etterspørre.

I forbedringsarbeidet knyttet til det enkelte tilsynet, er det et mål at tilsynsmyndigheten og virksomheten har felles forståelse om:

- hva det er i tjenesteprosessene som må endres/hva som må være på plass for at tjenestene til brukerne skal være i samsvar med lovkravene, [Oppfølging av tilsyn – hvordan bidra til endring. Om tjenesteprosesser](#) video laget av Helsetilsynet
- hvordan vi kan vite at iverksatte tiltak bidrar til at tjenestene til brukerne reelt sett er endret/hvilke målepunkt som bør benyttes, [Oppfølging av tilsyn – hvordan bidra til endring. Om bruk av målepunkt \(målestokker\)](#) video laget av Helsetilsynet

For at vi som tilsynsmyndighet skal kunne etterspørre relevant informasjon og bidra til forbedringer, må vi forstå de tjenesteprosessene som skal endres. Vi må også ha innsikt i hva som er de kritiske trinnene som virksomhetene bør følge med på som del av sin systematiske styring. Slike målepunkt må følgelig utvikles allerede under planlegging og utarbeidelsen av ethvert tilsyn. Målepunkter/indikatorer må være nært knyttet opp mot kritiske trinn i aktuelle tjenesteprosesser, og de må fremgå av våre tilsynsveiledere. Målepunktene vil være avgjørende både for at virksomheten selv kan evaluere og korrigere tjenestene og for vurdering av om lovbrudd er rettet på en slik måte at tjenestene er forsvarlige og tilsynet kan avsluttes.

4 Tilsynsmyndighetens organisering og praktisk innretning av oppfølgingsarbeidet

4.1 Ansvar og kompetanse ved oppfølging av tilsyn

Det er tilsynsleder som beslutter hvem som skal ha oppgaven med å følge opp det enkelte tilsyn. Normalt vil dette oppfølgingsarbeidet ledes av den som har vært revisjonsleder for tilsynet. Også i denne delen av tilsynet er det viktig å benytte kompetansen som finnes i tilsynslaget.

³ Model for improvement. Langley GL, Moen R, Nolan KM: The Improvement Guide: A Practical Approach to Enhancing Organizational Performance. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers; 2009.

4.2 Hva vi bør be virksomheten om

Når tjenestene ikke er i samsvar med aktuelle lovkrav, innebærer det som oftest at virksomheten må gjøre endringer både i måten tjenestene blir levert på og måten de blir styrt på, jf. beskrivelser i kapittel 3. Vi må derfor gjennom vår oppfølging sikre at det blir gjort nødvendige endringer både i tjenestene til brukerne og tilhørende styringstiltak.

I tilsyn der det er avdekket lovbrudd, skal vi ta stilling til hva som kreves av endringer i måten tjenestene blir levert på for at de skal være i samsvar med regelverket.

Basert på dette skal vi vanligvis be virksomheten om dokumentasjon som viser at:

- tjenestene til brukerne er i samsvar med regelverket, og at
- virksomheten har etablert systematisk styring som bidrar til at tjenestene planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres

Formål med alt tilsyn er å bidra til nødvendige endringer i tjenestene. Dersom vi skal oppfylle denne forventningen fra samfunnet, må vi kunne ta stilling til om iverksatte forbedringstiltak har ført til at tjenestene blir utført i samsvar med gjeldende krav. Det sentrale er derfor å innhente informasjon som viser at tjenestene er endret og blir levert i tråd med kravene til kvalitet og sikkerhet. Det holder ikke med en plan for hvilke tiltak virksomheten har tenkt å iverksette.

For å få nødvendig informasjon kan vi eksempelvis be virksomheten om å:

- gå gjennom vedtak, mapper og/eller journaler mm., og
- vurdere sin praksis opp mot sentrale faglige målepunkt, målepunkt som representerer kritiske trinn i måten tjenestene blir levert til bruker på

Slik informasjon vil kunne vise om tjenestene ytes i tråd med angitte krav. Det er da avgjørende at målepunktene presiseres avhengig av tilsynets og lovbruddets innhold og omfang.

Noen ganger vil det også være aktuelt å be om ulike rapporteringer underveis og ny gjennomgang av vedtak, mapper og/eller journaler for å forvise oss om at endringene er godt implementert og står seg over tid.

Dersom det er behov for omfattende endringer som tar lang tid, eksempelvis nyansettelser og ombygginger, vil det kunne være nødvendig å be om midlertidige endringer for å ivareta kvalitet og sikkerhet inntil endelige løsninger er på plass.

Gjennom å følge opp på denne måten bidrar vi til at tjenestene til brukerne faktisk blir endret, og vi bidrar til systematisk styring og kontinuerlig forbedring. Virksomhetene kan slik bli stimulert til å benytte tilsynsmyndighetens målepunkt som indikatorer i videre oppfølging av om tjenestene ytes i samsvar med lovkrav.

4.3 Tilsynsmyndighetens vurdering av om lovbrudd er tilfredsstillende rettet

Tilsynsmyndigheten skal sammenholde endret faktagrunnlag med de samme lovkravene som ble lagt til grunn ved påpeking av lovbrudd, jf. kapittel 3, og vurdere om lovbruddet er tilfredsstillende rettet.



Tilsyn skal ikke avsluttes før vi har dokumentasjon på at tjenestene er tilfredsstillende endret og pasient- og brukersikkerhet ivarettatt.

4.4 Tidsfrister

Oppfølgingen av tilsynet skal gjennomføres på en måte som bidrar til at lovbruddene rettes så raskt som mulig. Tilsynsmyndigheten må følge opp at avtalte tidsfrister overholdes.

Tilsynsmyndigheten må alltid vurdere om lovbruddet er så alvorlig at det er nødvendig med hasteløsninger. Uansett skal det settes realistiske frister som avspeiler lovbruddets alvorlighetsgrad og kompleksitet. Frister kan drøftes med virksomheten, men det er tilsynsmyndigheten som skal beslutte hvor lang tid som er akseptabelt.

Hvis noen lovbrudd krever lang tid å rette opp, skal tilsynsmyndigheten vurdere om det er behov for å avtale milepæler for rapportering underveis i prosessen for å opprettholde nødvendig fremdrift.

Tilsynslederne er ansvarlige for å ha en etablert praksis som sikrer at det treffes tiltak (purringer, møter mm.) hvis virksomheter ikke rapporterer som planlagt.

5 Avslutning av tilsynet

Tilsynet avsluttes når virksomheten har dokumentert at påpekte lovbrudd er rettet og tjenester ytes i tråd med lovkrav til kvalitet og sikkerhet.

Når tilsynsmyndigheten anser at virksomheten har brakt forholdene i orden, skal virksomhetens ledelse informeres skriftlig om dette.

Vedlegg – endringslogg

Veilederen skal oppdateres etter behov, og gjennomgås minst en gang per år.

8. november 2021	Veilederen godkjent av Jan Fredrik Andresen.
8. november 2021	Veilederen er gyldig fra denne dato.