

Landsomfattende tilsyn med kommunenes helse- og sosialtjenester til eldre 2010

Veileder for uanmeldt tilsyn

Saksbehandler: fagsjef Anders Haugland

Godkjent av: avdelingsdirektør Richard H Knoff, 23. juni 2010

31. august 2012: Denne veilederen er utarbeidet etter regelverket som gjaldt på tidspunktet da den ble godkjent. Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester trådte i kraft 1. januar 2012. Det medførte nye og endrede forskrifter og endringer i enkelte andre lover.

Innhold

1. INNLEDNING	3
2. GENERELT OM UANMELDT TILSYN	3
2.1 Planlegging	4
2.2 Gjennomføring	5
2.3 Tilsynslagets konklusjoner	7
2.4 Rapport og videre oppfølging	8
3. FORSLAG TIL TEMAER FOR UANMELDT TILSYN	9
3.1 Oppfølging av tidligere gjennomførte tilsyn eller tilsynssaker	9
3.2 Kommunens tiltak for å forebygge og behandle underernæring hos eldre i sykehjem og i hjemmetjenesten	9
3.3 Legemiddelhåndtering	10

1. Innledning

Denne veilederen er en av flere veiledere som er utarbeidet som hjelpemiddel ved gjennomføring av tilsyn med tjenester til eldre.

Veilederen er inndelt i to hoveddeler:

- I kapittel 2 gjøres det rede for generelle prinsipper for planlegging og gjennomføring av uanmeldt tilsyn.
- I kapittel 3 gjennomgås noen aktuelle temaer for uanmeldt tilsyn i forbindelse med tilsyn med kommunale helse- og sosialtjenester til eldre.

Kontaktperson for denne veilederen er fagsjef Anders Haugland.

2. Generelt om uanmeldt tilsyn

Det foreligger ikke noen prosedyre for uanmeldt tilsyn innenfor de fagområder tilsynet med tjenester til eldre omfatter. I dette kapittelet gjøres det rede for noen generelle problemstillinger knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging av uanmeldt tilsyn.

I denne veilederen benyttes betegnelsen *uanmeldt tilsyn* om tilsyn som gjennomføres uten at virksomheten er blitt varslet på forhånd eller der virksomheten er varslet kort tid i forveien. Se pkt 2.2.

Uanmeldt tilsyn innebærer som alt annet tilsyn innhenting og vurdering av informasjon for å avklare som virksomheten drives i samsvar med lovgivningen. På samme måte som ved gjennomføring av tilsyn gjennom for eksempel systemrevisjoner, må uanmeldt tilsyn baseres på alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig myndighetsutøvelse og god forvaltningsskikk.

Uanmeldt tilsyn er en form for stikkprøve med begrenset varighet. Uanmeldt tilsyn medfører at virksomheten ikke har hatt anledning til å tilrettelegge forholdene for gjennomføringen av tilsynet. Personell og ledere som er til stede vil ha sine daglige oppgaver å ivareta overfor tjenestemottakerne. Tilsynet bør derfor ikke bli så omfattende at det fremstår som en komprimert uanmeldt systemrevisjon.

Uanmeldt tilsyn kan gjennomføres i offentlige og private institusjoner, administrative enheter (f.eks. bestillerkontor, utførerenehet el.) og personellbaser (f.eks. i omsorgsboliger). Uanmeldt tilsyn kan ikke gjennomføres i private hjem eller beboernes private enheter i for eksempel omsorgsboliger med mindre det foreligger tydelig hjemmel for det. Det foreligger ikke for de områder tilsynet med tjenester til eldre omfatter.

2.1 Planlegging

Utvelgelse av problemstillinger og operasjonalisering av krav

Ved planlegging av uanmeldt tilsyn må det avklares hvilke problemstillinger tilsynet skal omfatte. Uanmeldt tilsyn kan enten danne fullstendig grunnlag for en selvstendig vurdering av lovlighet, eller benyttes som en indikator på om det er grunn til ytterligere undersøkelser.

Ved utvelgelse og operasjonalisering av myndighetskrav må det tas hensyn til om tilsynslaget vil få grunnlag for å vurdere om kravene er overholdt eller ikke gjennom den informasjonen det er mulig å innhente under et uanmeldt tilsyn. Det innebærer for eksempel at krav som fordrer omfattende samtaler med flere ansatte for å bedømme om de er overholdt, ikke bør inngå i tilsynet. Dersom tilsynet innrettes mot mer komplekse problemstillinger, kan imidlertid det uanmeldte tilsynet benyttes som indikasjon på om det grunnlag for ytterligere undersøkelser eller ikke. Se nærmere under *Konklusjoner*.

Kriteriene i tilsynet bør beskrives detaljert. Det vil lette gjennomføringen av tilsynet og være nødvendig for å kunne underbygge eventuelle avvik overfor virksomheten.

Innhenting av fakta

Tilsynsmyndigheten skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før konklusjoner trekkes, jf. forvaltningsloven § 17.

Ved uanmeldt tilsyn kan det ikke påregnes at ansatte kan avsette mye tid for å bistå med den praktiske gjennomføringen av tilsynet eller delta i intervjuer uten at det vil gå på bekostning av tjenesteytingen. Dette får konsekvenser for hvilke opplysninger tilsynslaget kan forvente å innhente under tilsynet. Tilsynet må kunne basere seg på egne observasjoner framkommet gjennom befaring, gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon og ev. korte samtaler med enkelte ansatte.

Tilsynslaget bør utarbeide egne sjekklister. Utarbeidelse av sjekklister klargjør for tilsynslaget hvilke fakta som skal innhentes. Ved vurdering av hvilke fakta som må innhentes må tilsynslaget ta utgangspunkt i de kravene som virksomheten skal vurderes opp mot.

Sjekklister er videre gode verktøy for å nedtegne informasjonen som framkommer under tilsynet på en ryddig måte. Det vil da bli klarere hvilken informasjon som mangler i forhold til det tilsynslaget hadde planlagt.

Tidspunkt for tilsynet

Tilsynslaget må vurdere når på dagen (døgnet) tilsynet skal gjennomføres. Med mindre det er påkrevd av hensyn til den informasjonen som skal innhentes, bør tilsynslaget prøve å unngå de tidsrom på dagen pasientenes behov for bistand og de ansattes arbeidsbelastning er størst, kjente tidspunkter for vaktskifter mv.

Sammensetning av tilsynslag

Ved sammensetning av tilsynslag er det særlig to hensyn som må vektlegges:

- *Tjenestekunnskap:* Kunnskap og erfaring fra det aktuelle tjenesteområdet vil være nødvendig for å etterspørre nødvendig informasjon, ha kunnskap om aktuelle informasjonskilder og kunne bedømme de opplysningene som framkommer under tilsynet.
- *Tilsynserfaring:* Uanmeldt tilsyn er en krevende form for tilsyn, der det er viktig å ivareta tilsynsrollen på en ryddig måte samtidig som det tas tilstrekkelig hensyn til virksomheten. Selv om tilsynet er godt planlagt kan det bli nødvendig å foreta endringer i opplegget og fortløpende revurdere hvordan tilsynet kan gjennomføres på best mulig måte. Dette krever erfaring.

2.2 Gjennomføring

Forhåndsvarsling?

I noen tilfeller ønsker tilsynet å observere tjenesteutøvelse eller -situasjoner uten at virksomheten har latt seg påvirke av et tilsynsvarsel. Mulighetene for å få slike observasjoner kan imidlertid ofte overvurderes. Det bør derfor konkret vurderes hva som er realistisk å avdekke ved en slik tilnærming.

Når personell fra tilsynsmyndigheten møter opp helt uten forhåndsvarsel kan det medføre usikkerhet og forvirring blant ansatte og pasienter og gjøre det vanskeligere å gjennomføre tilsynet som planlagt.

God forvaltningsskikk tilsier at disse hensynene tas i betraktning slik at tilsynet ikke medfører større belastning enn nødvendig for pasienter og ansatte.

Noen tema vil være av en slik art at det er ønskelig så langt som mulig å få fram fakta om virksomheten slik den utøves der og da, i slike tilsyn vil det ikke være hensiktsmessig å gi noen form for forhåndsvarsel. Med mindre det er et avgjørende hensyn at virksomheten er fullstendig uforberedt på tilsynet, bør det imidlertid også ved uanmeldt tilsyn gis et forhåndsvarsel. Forhåndsvarsel kort tid før tilsynet gjennomføres gir virksomhetens leder mulighet til å informere sine ansatte slik at tilsynet kan gjennomføres på en grei måte – uten at det kompromitterer tilsynsoppgaven.

Med forhåndsvarsel menes her varsel som gis dagen før eller samme dag kort tid før oppmøte. Varslet kan gis telefonisk, der det informeres om at det vil bli gjennomført et tilsyn, tidspunktet for når tilsynet kommer, og omtrent hvor lenge det forventes å vare. Hvis mulig bør varselet formidles til den som har lederansvar for enheten når tilsynet gjennomføres. Dersom tilsynslaget ønsker å innlede og avslutte tilsynet med en samtale med lederen, slik det foreslås nedenfor, vil det være naturlig å informere om det slik at vedkommende kan legge til rette for det. Den som mottar forhåndsvarselet bør oppfordres til å informere de ansatte slik at de er kjent med at tilsynet kommer.

Ved denne formen for forhåndsvarsel er det ikke nødvendig å fortelle hva tilsynet skal omfatte. Det kan tilsynslaget gjøre rede for ved oppmøte.

Oppmøte

Ved oppmøte skal tilsynslaget ha med et varsel/melding om tilsyn signert av fylkeslege/avdelingsdirektør som viser det rettslige grunnlaget for tilsynet (henvisning til helsetilsynsloven og/eller sosialtjenesteloven), hva tilsynet omfatter og hvordan det vil bli gjennomført. Av brevet skal det framgå hvilke personer som inngår i tilsynslaget.

Ved oppmøte skal tilsynslaget be om å få kontakt med leder i virksomheten eller den som fungerer som leder i dennes fravær. Vedkommende presenteres for tilsynslaget og gis en orientering om tilsynet som skal gjennomføres. Se nedenfor om *innledende samtale*.

Tilsynslaget må kunne legitimere seg (fortrinnsvis med legitimasjonskort med bilde utstedt av Fylkesmannen) og bør gjøre dette uoppfordret til den som er fungerende daglig leder i virksomheten på det aktuelle tidspunktet ved oppstart av tilsynet. Ved et mer tradisjonelt varsel til tilsyn der virksomheten er forberedt på at tilsynet kommer, vil dette kanskje ikke være så vanlig. Ved uanmeldt tilsyn der tilsynsmyndighetene forventer å få adgang til virksomheten og innsyn i taushetsbelagte opplysninger som det vil være straffbart for personellet å utgi uten hjemmel, må tilsynsmyndighetene være tydelige og ryddige i sin opptreden.

For å unngå unødvendig usikkerhet og misforståelser bør leder gis anledning til å informere de ansatte som er til stede om gjennomføringen av tilsynet før det settes i gang. Dersom den som leder virksomheten til daglig ikke er til stede, bør vedkommende fungerende leder gis anledning til å informere leder om tilsynet som skal gjennomføres, f.eks. telefonisk. Dersom virksomheten har fått varsel på forhånd, kan dette forventes gjort før tilsynet kommer.

Innledende samtale

Såfremt det er praktisk mulig bør tilsynet innledes med en samtale med lederen. I samtalen bør innholdet i varselbrevet gjennomgås og om nødvendig suppleres med utfyllende forklaring.

Hvis det er hensiktsmessig kan vedkommende bes om å gjøre rede for hvordan oppgavene tilsynet omfatter, blir organisert og gjennomført.

Videre bør det avklares med leder hvordan tilsynet rent praktisk kan gjennomføres, f.eks. ift. befaring, innsyn i journaler (evt EPJ) og annen pasientdokumentasjon, annen dokumentasjon (f.eks. turnuslister), ev. muligheten for korte samtaler med noen av de ansatte og avtale oppsummerende samtale.

Dersom virksomheten har interne prosedyrer, sjekklister eller andre arbeidsverktøy for de temaene tilsynet omfatter, kan tilsynslaget be om å få utskrift/kopi av disse. Dersom dette er praktisk vanskelig, kan de eventuelt ettersendes.

Videre informasjonsinnhenting

Tilsynslaget bør fortløpende skriftlig dokumentere opplysninger som framkommer under tilsynet.

Tilsynslaget må være forberedt på å justere sine planer i forhold til hva som er praktisk mulig i virksomheten, f.eks. når befaring, journalgjennomgang og eventuelle samtaler kan gjennomføres.

Ved samtaler med ansatte er det viktig å være oppmerksom på at de ansatte ikke er forberedt på tilsynet og derfor kan synes denne situasjonen er krevende og usikker. Samtalene bør være konsentrert om enkle spørsmål som vedkommende greit kan svare på. Tilsynslaget kan ikke påregne at ansatte har tid til mer enn korte samtaler (+/- 10 minutter) og må tilpasse spørsmålmengden deretter.

Oppsummerende samtale

Dersom det er mulig bør tilsynslaget avslutningsvis ha en samtale med lederen. Formålet er todelt:

- Gå igjennom den informasjonen som har framkommet for å avklare om det foreligger noen feil, misforståelser eller opplysninger tilsynslaget ikke har fått med seg. Dersom det ikke er praktisk mulig med avsluttende samtale, kan det eventuelt avtales at denne gjennomgangen tas pr. telefon.
- Gjøre rede for den videre saksgangen – når rapport vil foreligge og tilsynets videre oppfølging. Denne orienteringen kan eventuelt tas i den innledende samtalen dersom det ikke lar seg gjøre å få til en samtale til slutt.

2.3 Tilsynslagets konklusjoner

Det kan være vanskelig å få gjennomgått alt innsamlet materiale og foreta bedømmelse i forhold til lovgivningen innenfor den begrensede tid som er til rådighet under et uanmeldt tilsyn. Dette kan med fordel vente til laget er tilbake på kontoret.

Som nevnt innledningsvis under pkt 2.1 kan det uanmeldte tilsynet ha ulike formål:

- a. Som første trinn i en tottrinnsprosess der formålet er å avklare om informasjon om praksis/resultater gir grunnlag for mer omfattende undersøkelser
- b. Som selvstendig tilsyn som skal gi tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om lovgivningen er overholdt

Det første alternativet har et mer begrenset ambisjonsnivå. Vurderingstemaet blir da om de opplysninger som framkommer virker å være i samsvar med lovgivningen, eller om ytterligere undersøkelser skal iverksettes – enten skriftlig, gjennom en mer ordinær systemrevisjon eller på annen måte for å få en mer fullstendig bedømmelse.

Det andre alternativet er mer krevende for tilsynslaget. Tilsynslaget må gå igjennom de fakta som er framkommet under tilsynet og vurdere disse opp mot kravene slik de er operasjonalisert i forberedelsen av tilsynet.

Selv om tilsynet er godt planlagt, er det såpass mange usikkerhetsmomenter i forbindelse med et uanmeldt tilsyn at det ikke er sikkert at de opplysninger som framkommer gir tilstrekkelig grunnlag for å trekke konklusjoner i forhold til lovgivningen.

Tilsynsmyndighetenes konklusjoner må bygge på tilstrekkelige fakta. Dersom tilsynslaget er i tvil, bør eventuelle ytterligere undersøkelser vurderes.

2.4 Rapport og videre oppfølging

Det er ikke laget rapportmal for uanmeldt tilsyn.

Rapporten bør inneholde:

- Redegjørelse for hvilken virksomhet som har hatt tilsyn og når tilsynet ble utført
- Tilsynsmyndighetenes hjemmel for tilsynet og eventuelt kort om bakgrunnen for at tilsynet ble gjennomført
- Hvilke tema tilsynet omfattet
- Hvordan tilsynet ble gjennomført
 - o Hvilke undersøkelser som ble foretatt (befaring, samtaler, gjennomgang av dokumentasjon mv)
- Tilsynsmyndighetenes konklusjon
 - o Dersom tilsynet konkluderer med at praksis er i strid med lovgivningen, må rapporten vise til (og eventuelt forklare) relevante lov- eller forskriftsbestemmelser og hvilke fakta tilsynet bygger sin vurdering på.
 - o I motsatt fall kan konklusjonen være at tilsynet ikke ga grunnlag for videre oppfølging fra tilsynsmyndighetens side og at tilsynet avsluttes.
- Eventuell videre oppfølging der virksomheten ved dens eier innen en gitt frist bes gjøre rede for
 - o årsaken til de påviste manglene
 - o hvilke tiltak som vil bli iverksatt
 - o hvordan virksomheten vil følge opp tiltakene
 - o tidsplan for iverksetting og oppfølging av tiltakene

Det skal også framgå av rapporten hvem som deltok fra tilsynsmyndigheten.

Dersom tilsynet er lagt opp som en totrinnsprosess som beskrevet over, eller fordi de fakta som framkom under tilsynet ikke ga god nok vurderingsgrunnlag og tilsynslaget finner grunn til å gjøre ytterligere undersøkelser, kan rapporten gjøre rede for dette og beskrive hvordan tilsynet vil følge opp dette med ytterligere undersøkelser, se over under 2.3.

3. Forslag til temaer for uanmeldt tilsyn

3.1 Oppfølging av tidligere gjennomførte tilsyn eller tilsynssaker

Den største utfordringen ved gjennomføring av uanmeldt tilsyn er å kunne trekke konklusjoner på et relativt smalt informasjonsgrunnlag. Dette problemet reduseres betydelig dersom det uanmeldte tilsyn skjer på bakgrunn av et tidligere gjennomført tilsyn der det er påvist avvik/pliktbrudd.

Tilsynet kan gjennomføres mot virksomheter der forrige tilsyn er avsluttet, men tilsynsmyndigheten mener det er grunn til å undersøke om praksis virkelig er endret. Denne formen for tilsyn kan også være aktuell som virkemiddel for å undersøke om praksis er endret i henhold til de tilbakemeldinger virksomheten har gitt og om tilsynet dermed kan avsluttes.

Ved uanmeldt tilsyn som oppfølging etter tidligere tilsyn kan tilsynet velge å

- a) gjenta verifikasjonene som ble gjennomført i forrige tilsyn for å se om praksis har endret seg,
- b) følge opp om de endringer virksomheten selv har beskrevet i sin oppfølging etter forrige tilsyn, er gjennomført i praksis,
- c) eller kombinere de to tilnærmingene.

Tilsynslaget vil gjennom den kunnskap de har fra tidligere tilsyn ha bredere kunnskap om virksomheten og derfor lettere for å etterspørre sentral informasjon og bedømme det som framkommer. Dersom virksomheten ikke har iverksatt de tiltak de selv har beskrevet i forbindelse med oppfølgingen av tidligere tilsyn, må det kunne konkluderes med at påpekte avvik ikke er rettet opp. Det samme vil kunne være tilfelle dersom stikkprøver av praksis, på tross av iverksatte tiltak, viser at problemet fortsatt består og tiltakene ikke har hatt tilstrekkelig effekt. Ved oppfølging av tidligere tilsyn bør tilsynslaget avklare hvilken oppfølging virksomheten selv har foretatt, enten under tilsynet eller ved å be om at dokumentasjon blir ettersendt.

3.2 Kommunens tiltak for å forebygge og behandle underernæring hos eldre i sykehjem og i hjemmetjenesten

Dette temaet bygger på *Veileder for tilsyn med kommunens tiltak for å forebygge og behandle underernæring hos eldre i sykehjem og i hjemmetjenesten*, Internserien 3/2010. For bakgrunnsstoff og mer utfyllende drøftelser av temaene og det juridiske grunnlaget og forståelsen av Helsedirektoratets *Nasjonale faglige retningslinjer for forebygging og behandling av underernæring* vises til veilederen, nedenfor omtalt som 3/2010.

Nedenfor skisseres hvordan dette temaet kan brukes i uanmeldt tilsyn. Tilsynet kan gjennomføres i sykehjem eller i den administrative enheten som har ansvaret for ytelse av hjemmetjenester i kommunen.

Vurdering av ernæringsmessig risiko

- For sykehjem legger Statens helsetilsyn til grunn som hovedregel at alle nyinnlagte pasienter skal vurderes for ernæringsmessig risiko.
 - o Eksempler på unntak: pasienter som nylig er blitt vurdert i forhold til ernæringsmessig risiko andre steder, pasienter på korttidsopphold som ellers har hjemmesykepleie som følger opp dette, terminale pasienter.
- I hjemmetjenesten legges til grunn at pasienter som tildeles hjemmesykepleie skal bli vurdert i forhold til ernæringsmessig risiko ved oppstart av tjenesten.
 - o Eksempler på unntak: pasienter med behov for kortvarig bistand der ernæringsproblematikk åpenbart ikke er relevant.
- Disse vurderingene skal kunne gjenfinnes i pasientenes journal.
- Nærmere veiledning om vurderingenes innhold er gitt i 3/2010.

Oppfølging av pasienter som er i ernæringsmessig risiko eller er underernært

- Pasienten skal utredes for å igangsette individuelt tilpassede og målrettede tiltak.
 - o For mer om innholdet i utredningen se 3/2010 pkt 2.3.1.
- Tiltakene skal iverksettes.
 - o Se 3/2010 2.3.2.
- Tiltakene skal evalueres.
- Relevante og nødvendige opplysninger fra kartlegginger, vurderinger, hvilke tiltak som iverksettes og evaluering av disse skal dokumenteres i pasientens journal.
- Virksomheten skal ha prosedyrer som beskriver hvordan pasienter i ernæringsmessig risiko fanges opp og følges opp, se 3/2010 side 8 fjerde avsnitt.

3.3 Legemiddelhåndtering

Dette temaet bygger på *Veileder for tilsyn med kommunale hjemmesykepleietjenester til eldre som har vedtak om legemiddelhåndtering*, Internserien 7/2010, heretter omtalt som 7/2010. For bakgrunnsstoff og mer utfyllende drøftelser av temaene og det juridiske grunnlaget vises til veilederen.

Selv om veilederen retter seg mot hjemmebaserte tjenester, er det i forhold til de problemstillinger som tas med her de samme kravene som gjelder i og utenfor institusjon.

Oppdatert oversikt over pasientens legemiddelbruk

- Virksomhetens skal ha oppdatert oversikt over pasientens legemiddelbruk
- Oversikten skal framgå av pasientens journal.
 - o Oversikten skal være samlet.
- Dersom slike oversikter forefinnes i ulike former for pasientdokumentasjon bør tilsynslaget undersøke om de stemmer overens.
- Ved bruk av multidose skal det framgå hvilke legemidler som inngår i multidosesystemet og ev. hvilke legemidler som skal håndteres utenfor/i tillegg til multidose.

Avklaring av hvem som kan istandgjøre legemidler og hvem som kan dele ut legemidler

- Det skal foreligge skriftlige bestemmelser om hvem som kan utføre istandgjøring og utdeling av legemidler, jf lhf § 4 femte ledd a. Disse må kunne fremlegges for tilsynet.
- Leder må kunne gjøre rede for hvordan dette blir ivaretatt i vaktlistene.
 - o Tilsynslaget kan verifisere om oppgavene er ivaretatt av kompetent personell ved å gjennomgå vaktlister for en periode tilbake, f.eks. 4 uker.
- Virksomheten skal ha skriftlige prosedyrer for legemiddelhåndteringen.