



## Fylkesmannen i Rogaland

### Rapport fra tilsyn med kommunale tjenester til personer med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse

i

### Strand kommune

**Virksomhetens adresse:** Rådhusgaten 2, 4126 Jørpeland  
**Tidsrom for tilsynet:** 27.02-09.06.2017  
**Kontaktperson i virksomheten:** Ole Andre Straume

#### Sammendrag

Denne rapporten beskriver de avvik og merknader som ble påpekt innen de reviderte områdene. Ved dette tilsynet er det blitt undersøkt om kommunen ved helse- og omsorgstjenesten og sosiale tjenester i NAV:

- legger til rette for og gjennomfører løpende samarbeid mellom kommunale enheter som yter helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, og med fastleger og spesialisthelsetjenesten
- innhenter informasjon om brukerens helhetlige situasjon og mulige behov for tjenester
- samordner tjenestene brukerne mottar fra kommunale enheter, og fra fastleger og spesialisthelsetjenesten
- tilbyr og yter individuelt tilpassede og forsvarlige helse- og omsorgstjenester rettet mot brukernes rusmiddelproblem og psykisk lidelse
- kartlegger og følger opp somatiske helseproblemer
- tilbyr og yter individuelt tilpassede og forsvarlige tjenester slik at bruker kan mestre å bo i egen bolig

#### I tilsynet ble det avdekket ett avvik:

Strand kommune har ikke et system for å sikre forsvarlige helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester til personer med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse.

Dato:

Sissel Kjøde  
revisjonsleder

Hege Skårdal Dreyer  
revisor

# Innhold

|   |          |
|---|----------|
| <b>Sammendrag</b> .....   | <b>1</b> |
| <b>1. Innledning</b> .....                                      | <b>3</b> |
| <b>2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold</b> ..... | <b>3</b> |
| <b>3. Gjennomføring</b> .....                                   | <b>3</b> |
| <b>4. Hva tilsynet omfattet</b> .....                           | <b>4</b> |
| <b>5. Funn</b> .....  | <b>4</b> |
| <b>6. Regelverk</b> .....                                       | <b>5</b> |
| <b>7. Dokumentunderlag</b> .....                                | <b>6</b> |
| <b>8. Deltakere ved tilsynet</b> .....                          | <b>7</b> |

## 1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter systemrevisjon ved Strand kommune i perioden 7-9. juni 2017. Revisjonen inngår som en del av Fylkesmannens planlagte tilsynsvirksomhet i inneværende år

Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten etter lov om statlig tilsyn § 2 og lov om sosiale tjenester § 9.

Formålet med systemrevisjonen er å vurdere om virksomheten gjennom sitt styringssystem sikrer at tjenestene er i henhold til lovgivningen. Revisjonen omfatter undersøkelse om:

- hvilke tiltak virksomheten har for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lovgivningen innenfor de tema tilsynet omfatter
- tiltakene følges opp i praksis og om nødvendig korrigeres
- tiltakene er tilstrekkelige for å sikre at lovgivningen overholdes

En systemrevisjon gjennomføres ved granskning av dokumenter, ved intervjuer og andre undersøkelser.

Rapporten omhandler avvik og merknader som er avdekket under revisjonen og gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens arbeid innenfor de områder tilsynet omfatter.

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring

## 2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

Strand kommune har rundt 12 600 innbyggere og er den største kommunen i Ryfylke. Tjenester rettet til personer med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse er organisatorisk plassert i Psykiatritjenesten, Åpen omsorg og NAV.

Psykiatritjenesten består av psykiatrisk hjemmesykepleie, R5-lavterskel helsetilbud, ROP team og omsorgsboliger. Psykiatrisk hjemmesykepleie gir tjenester etter vedtak til hjemmeboende brukere. R5 er et lavterskeltilbud til rusavhengige og har fokus på skadereduksjon og smittevern. ROP team er et samarbeidsprosjekt mellom Strand kommune og Ryfylke DPS Strand som startet opp i desember 2014 med tre årsverk finansiert av tilskuddsmidler ut 2019. Det er et oppsøkende team som har som formål å drive oppsøkende behandling til personer som ikke klarer å nyttiggjøre seg det eksisterende tjenestetilbud.

Åpen omsorg er organisert i to soner, distrikt Tau og distrikt Jørpeland, og yter heldøgntjenester til omsorgsboliger og hjemmeboende.

I NAV ligger miljøarbeidertjenesten som driver med råd, veiledning og støttesamtaler samt praktisk bistand og oppfølging i bolig.

## 3. Gjennomføring

Systemrevisjonen omfatter følgende aktiviteter:

| <b>Aktivitet</b>                    | <b>Dato</b>            |
|-------------------------------------|------------------------|
| Melding om tilsyn                   | 27. februar 2017       |
| Samtaler med tre fastleger          | 16. og 18. mai 2017    |
| Samtaler med seks tjenestemottakere | 30. mai 2017           |
| Gjennomgang av 34 pasientjournaler  | 29. og 30. mai 2017    |
| Åpningsmøte                         | 7. juni 2017           |
| 20 personer ble intervjuet          | 7., 8. og 9. juni 2017 |
| Sluttmøte                           | 9. juni 2017           |

Oversikt over deltakere ved tilsynet og dokumenter virksomheten har oversendt i forbindelse med tilsynet er gitt i kapitlet 8.

#### **4. Hva tilsynet omfattet**

Systemrevisjon omfatter undersøkelse av om kommunen gjennom sitt styringssystem legger til rette for og følger opp at personer over 18 år med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse mottar individuelt tilpassede, samordnede og forsvarlige helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester.

Ved dette tilsynet er det blitt undersøkt om kommunen ved helse- og omsorgstjenesten og sosiale tjenester i NAV:

- legger til rette for og gjennomfører løpende samarbeid mellom kommunale enheter som yter helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, og med fastleger og spesialisthelsetjenesten
- innhenter informasjon om brukerens helhetlige situasjon og mulige behov for tjenester
- samordner tjenestene brukerne mottar fra kommunale enheter, og fra fastleger og spesialisthelsetjenesten
- tilbyr og yter individuelt tilpassede og forsvarlige helse- og omsorgstjenester rettet mot brukernes rusmiddelproblem og psykisk lidelse
- kartlegger og følger opp somatiske helseproblemer
- tilbyr og yter individuelt tilpassede og forsvarlige tjenester slik at bruker kan mestre å bo i egen bolig

Videre har det blitt undersøkt om kommunen har lagt til rette for og følger opp at brukerinvolvering blir ivaretatt ved alle temaene

#### **5. Funn**

##### **Avvik:**

**Strand kommune har ikke et system for å sikre forsvarlige helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester til personer med samtidig rusmiddelproblem og psykisk lidelse.**

##### **Avvik fra følgende myndighetskrav:**

- Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-1 tredje ledd og 4-1

- Sosialtjenesteloven §§ 4 og 5
- Forskrift om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen § 4h
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § § 6-9

#### **Avviket bygger på følgende:**

- Brukerens rusmiddelproblem og psykiske lidelse blir ikke systematisk kartlagt.
- Det er ikke alle som har en klar oppfatning av hva de ulike enhetene innad i kommunen yter av tjenester og hvilket ansvar og oppgaver de har.
- Det er svært få tiltaksplaner med mål, tiltak og plan for gjennomføring og oppfølging av tjenesten.
- Det er ingen rutine for å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse i noen av virksomhetene som omfattes av tilsynet.
- Det foreligger i liten grad rutiner for å sikre samarbeid mellom virksomhetene innad i kommunen.
- Kommunen sitt avvikssystem er kjent, men det blir i svært liten grad meldt faglige avvik.
- Ledelsen etterspør i liten grad om faglig forsvarlighet i tjenesteutøvelsen.

## **6. Vurdering av styringssystemet**

Kommunale helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse er et område der det er stor fare for svikt ettersom brukerne ofte ikke selv klarer å ivareta sine rettigheter, melde fra om manglende tjenester eller om endring i behov. Svikt på ett eller flere områder kan gi svært alvorlige konsekvenser.

Fylkesmannen vurderer at det er manglende rutiner for systematisk kartlegging av brukerens situasjon og tjenestebehov. Sammenholdt med det forhold at det er svært få tiltaksplaner, så medfører det stor risiko for at tjenestemottakerne ikke får den hjelpen de har behov for.

Det er ledelsen sitt ansvar for å følge med på områder det er risiko for svikt og hvor det er behov for vesentlig forbedring av kvaliteten på tjenesten. Fylkesmannen vurderer at ledelsen i kommunen ikke har sørget for at det gjennomføres systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser når det gjelder tjenester til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse. Det vil derfor være vanskelig for kommunen å fange opp uforsvarlige forhold og forhold som er i strid med helse-, omsorg-, og sosiallovgivningen.

Fylkesmannen finner at det ikke er etablert tilstrekkelige systemer i Strand kommune for å avdekke svikt i tjenesten og dermed grunnlag for å kunne vurdere behovet for korrigerende tiltak. Det blir da tilfeldig og avhengig av den enkeltes ansattes kompetanse og prioriteringer om praksis er i tråd med myndighetskravene eller ikke. Fylkesmannen vurderer at kommunen styrer med for stor grad av risiko for svikt i tjenesten til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse.

## **7. Regelverk**

1. Lov av 30. mars 1984 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten
2. Lov av 24. juni 2011 om kommunal helse- og omsorgstjenester
3. Lov av 2. juli 1999 om pasient- og brukerrettigheter
4. Lov av 2. juli 1999 om helsepersonell m.v.
5. Lov av 18. desember 2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

6. Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
7. Forskrift av 21. desember 2000 nr. 1385 om pasientjournal
8. Forskrift av 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten
9. Forskrift av 16. desember 2011 nr. 1393 om helsepersonellovens anvendelse for personell som yter tjenester etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester
10. Forskrift av 16. desember 2011 nr. 1256 om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator
11. Forskrift av 23. november 2010 om internkontroll for kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen
12. Forskrift av 23. november 2010 om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen

## 8. Dokumentunderlag

Virksomhetens egen dokumentasjon knyttet til den daglige drift og andre forhold av betydning som ble oversendt under forberedelsen av revisjonen:

- Organisasjonskart over Strand kommune og for Psykiatritjenesten
- Internkontroll håndbok 2016
- Internkontroll håndbok for Psykiatritjenesten
- Delegasjonsreglement politisk
- Delegasjonsreglement
- Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2017-2021
- Utkast rusmiddelpolitisk handlingsplan 2017-2021
- Personelloversikt
- CV til NAV-ansatte
- Inntakskriterier pasienter ØHD rus psykiatri
- Underskrevet strategisk kompetanseplan
- Opplæringsplan 2017 for Psykiatritjenesten, Institusjon, helse, Åpen omsorg Jørpeland, Åpen omsorg Tau og NAV
- KRUT team prosedyre
- Referat fra evalueringsmøte 100217
- Referat fra møte i koordineringsgruppe 270217
- Referat fra styringsgruppemøte 160916
- Referat fra styringsgruppemøte 060117
- Samhandling internt og eksternt Psykiatritjenesten
- ROP team intervjuguide tidlig fase, underveis og evaluering slutt
- Psykiatritjenesten, Barn som pårørende
- Psykiatritjenesten, KRUT team prosedyre
- NAV, prosedyre på tjenesten opplysning, råd og veiledning
- Psykiatritjenesten, Tvangstiltak overfor personer med rusmiddelproblemer
- Prosedyrer psykiatritjenesten
- Risikoanalyse og handlingsplan for psykiatritjenesten rus og psykiatri
- Årsberetning 2016
- Brukerundersøkelse gjeldsrådgiving NAV 2016
- Brukerundersøkelse hjemmetjenester 2016
- Brukerundersøkelse psykisk helse 2016

Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen:

- Varsel om tilsyn i brev av 27.02.2017
- Dokumentasjon fra kommunen mottatt 03.05 og 05.05.2017
- Program utstedt 23.05.2017
- Diverse epost-korrespondanser mellom kontaktperson i Strand kommune og Fylkesmannen

## 9. Deltakere ved tilsynet

I tabellen under er det gitt en oversikt over deltakerne på åpningsmøte og sluttmøte, og over hvilke personer som ble intervjuet.

| Navn                       | Funksjon / stilling  | Åpningsmøte | Intervju | Sluttmøte |
|----------------------------|--|-------------|----------|-----------|
| Nils Kjetil Nessa          | Virksomhetsleder, NAV  | x           | x        |           |
| Siv Berge                  | Miljøterapeut, NAV   | x           | x        | x         |
| Mads Hjelmen               | Arbeids- og aktivitetsleder, Stasjonen, lavterskel arbeid- og aktivitetstilbud |             | x        |           |
| Birgitte Foss Lea          | Miljøterapeut, NAV   | x           | x        | x         |
| Martha Kristine Nygård     | Veileder, NAV  | x           | x        | x         |
| Maren Svalestad Veland     | Veileder, NAV  | x           | x        | x         |
| Synnøve Mæle               | Gjeldsrådgiver, NAV  | x           | x        | x         |
| Marianne Skogerbø          | Kommunalleder, Oppvekst og levekår   |             | x        |           |
| Jeanette Litlatun Fossmark | Koordinator for rusfeltet  | x           | x        | x         |
| Ole Andre Straume          | Virksomhetsleder, Psykiatritjenesten   | x           | x        | x         |
| Tonje Ulveraker            | Barnevernspedagog, ROP-team  |             | x        | x         |
| Torhild Finnesand          | Sykepleier, R5   | x           | x        | x         |
| Svein Haugan               | Psykiatrisk sykepleier, Psykiatrisk hjemmesykepleie                            |             | x        |           |
| Gjertrud Tjøstheim         | Psykiatrisk hjelpepleier, Psykiatrisk hjemmesykepleie                          |             | x        | x         |
| Maiken Ravnås              | Virksomhetsleder, Åpen omsorg Jørpeland  | x           | x        | x         |
| Wenke Eskedal              | Koordinator, Åpen omsorg Jørpeland   | x           | x        | x         |
| Marthe Koch Sigbjørnsen    | Sykepleier, Åpen omsorg Jørpeland  |             | x        |           |
| Tom Jakob Bru              | Kommunalleder, Helse og omsorg   | x           | x        | x         |
| Jon Ola Syrstad            | Rådmann  |             | x        | x         |

|                      |                                    |   |   |   |
|----------------------|------------------------------------|---|---|---|
| Svein Andre Kiær     | Vernepleier ROP                    | x | x |   |
| Terje Ersland        | Kvalitetssjef                      | x |   | x |
| Nina Marie Finnesand | Koordinator,<br>Psykiatritjenesten |   |   | x |

**Fra tilsynsmyndighetene deltok:**

Inger Karin Brekke seniorrådgiver/sosionom

Hege Skårdal Dreyer seniorrådgiver/jurist

Sissel Kjøde seniorrådgiver/jurist