

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Tjenester til utviklingshemmede under covid-19 pandemien

April 2021

«Forvaltningsrevisjon av tjenester til utviklingshemmede under covid-19 pandemien»

April 2021

Rapporten er utarbeidet for Bergen kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

Det har vært krevende for alle kommuner og alle offentlige brukerrettede tjenester å sikre et godt tilbud til sine brukere, i en situasjon der pandemien har begrenset muligheten til å utføre tjenester på samme måte som før. Kommunene har likevel et ansvar for å ivareta lovpålagte tjenester og følge opp de meste sårbare gruppene i kommunen. Behov for å ivareta smittevern hensyn (både for brukerne og ansatte) har ført til at kommunene må vurdere nye måter å jobbe på for å gjennomføre disse brukerrettede tjenestene. En slik ekstraordinær situasjon skaper også grunnlag for læring og forbedring. Tjenestene kan bli bedre i stand til å håndtere tilsvarende situasjoner, men også få nyttige erfaringer som kan bidra til å forbedre tjenestene når de og samfunnet vender tilbake til en mer ordinær situasjon og hverdag. Dette var også noe av bakgrunnen for at kontrollutvalget bestilte en rekke delrapporter for å undersøke hvordan kommunen har fulgt opp sårbare grupper under pandemien - hva har fungert godt og hva har fungert mindre godt.

Denne rapporten omhandler hvordan tjenester til utviklingshemmede har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Tjenester til utviklingshemmede omfatter bofellesskap, avlastningstjenester og dagsentertilbud. I tillegg er forvaltningsenheten en egen enhet underlagt etaten.

## **Deloitte vil trekke frem noen sentrale forhold som undersøkelsen peker på:**

Brukerorganisasjonene peker på at tjenestene ikke var **tilstrekkelig forberedt** fordi brukerne mistet svært viktige tilbud tidlig i pandemien uten at dette i tilstrekkelig grad ble kompensert med nye tiltak. Fra etatens side blir det imidlertid pekt på at det ble satt i verk kompenserende tiltak for alle brukere. På bakgrunn av de ulike oppfatningene som har kommet frem i undersøkelsen, mener revisjonen at etaten bør innhente tilbakemeldinger fra brukere og pårørende for å vurdere om det eventuelt er mulig å tilpasse kompenserende tiltak i større grad eller på andre måter dersom lignende situasjoner med nedstenging og redusert tilbud skulle oppstå igjen.

**Tjenestene til utviklingshemmede har i stor grad blitt påvirket negativt av covid-19 tiltakene.** For noen av tjenestene har tilbudet blitt mer begrenset enn for andre. Høsten 2020 peker flere på at tiltakene har hatt og fortsatt har negative konsekvenser for brukerne.

Undersøkelsen viser at dagsentrene i en periode var stengt og etter dette har hatt begrenset tilbud som følge av smitteverntiltak. De har dermed ikke kunnet gi samme tilbud om aktiviteter til alle brukerne som før pandemien. Støttekontakttjenestene har også vært redusert, særlig i starten av pandemien. Bofellesskapene, avlastningstjenesten og forvaltningsenheten opplyser at de har vært like tilgjengelig eller mer tilgjengelige for brukerne under pandemien sammenlignet med før mars 2020. Undersøkelsen viser at det har vært en økning i bruk av digitale verktøy og telefon i kontakt innad i tjenestene og i kontakten mellom tjenestene og pårørende, men det har i liten grad vært aktuelt å benytte digitale verktøy og telefon i kontakt med brukerne.

Fellesarealer i bofellesskapene og fellesaktiviteter for brukerne i tjenestene har imidlertid i all hovedsak vært stengt for brukerne i perioden med covid-19. Risikovurderinger og smittevern hensyn har videre medført endringer i det pasientnære arbeidet, noe som har blitt opplevd som vanskelig for brukerne og pårørende. Det fremkommer imidlertid at beboernes fysiske og psykiske helsetilstand, inkludert vurdering av brukernes behov for nærhet og sosialt spill har



blitt vurdert av tjenestene og tiltak iverksatt. Deloitte mener at det er viktig at hensynet til brukernes behov for tilbud og stabile rammer rundt tilbudet blir balansert i forhold til hvor krevende det er for brukere og pårørende å stå uten tilbud over tid. Deloitte mener derfor det er viktig at kommunen fortsetter å vurdere hvordan tjenester til utviklingshemmede kan sikre at de klarer å gjennomføre viktige aktivitetstilbud og avlastende tjenestetilbud til brukere som det i inneværende perioden har vært krevende å følge opp.

Undersøkelsen viser videre økt **etterspørsel** etter tjenester i hjemmet til utviklingshemmede under covid-19 pandemien og at forvaltningsenheten har hatt utfordringer med å overholde saksbehandlingstiden for noen saker fra mars til november 2020. Det blir opplyst

at tjenestene har blitt igangsatt før vedtaket har blitt fattet for å kunne sikre lovpålagte helse- og omsorgstjenester. Deloitte mener det er riktig å sette i verk nødvendige tjenester så raskt som mulig, men vil samtidig fremheve viktigheten av at formelle vedtak blir fattet så raskt som mulig og innen frist. Dersom en bruker eller brukerens foresatte/verge skulle ønske å klage på tildelt tjeneste, er det viktig at adgangen til å klage ikke blir forsinket som følge av at vedtak blir fattet etter frist.

Det er særlig søknader om tjenester i hjemmene som har økt. Det blir vist til at dette blant annet skyldes flere pårørende har valgt å holde sine brukere hjemme på grunn av smittefare og at andre tjenester har vært stengt (dagsenter) eller redusert (støttekontakt). I undersøkelsen kommer det også frem at det har vært en økning i krisesituasjoner for hjemmeboende brukere i perioden med covid-19. Dette understreker behovet for tjenester for denne gruppen.

Etaten har tilrettelagt **informasjon som tjenestene videreformidlet til brukere, pårørende og verger** og tjenestene har gjort flere tiltak for å nå ut til brukere og pårørende med informasjon i forbindelse med koronapandemien. Det blir pekt på at mange brukere og pårørende har hatt et stort informasjonsbehov og de fleste intervjuede mener tjenesten har gitt brukere og deres pårørende tilstrekkelig informasjon.

Samtidig blir det påpekt fra brukerorganisasjonene at det har vært ulik grad av informasjon fra de ulike tjenestene og at det har blitt gitt lite konkret informasjon om planer/tiltak ved en eventuell smittesituasjon, endring i tjenester og tidsperspektiv for nedstenging/gjenåpning. På bakgrunn av dette mener Deloitte at etaten bør evaluere nærmere hvordan en har arbeidet med å sikre tilstrekkelig og god informasjon til brukere og pårørende under pandemien for å identifisere eventuelle forbedringspunkt for videre arbeid fremover. Representanter for brukerne og pårørende bør involveres i en slik evaluering.

Kommunen bør også evaluere hvilke språk informasjonen bør gjøres tilgjengelig på og sikre at alle enheter er kjent med og benytter muligheten til å gjøre bruk av tolketjenester til oversetting av nødvendig informasjon i de tilfeller informasjonen i utgangspunktet ikke er oversatt til aktuelt språk.



Etter Deloittes syn er det positivt at etaten under pandemien har etablert en praksis for å hyppig **undersøke og følge tett opp om lovpålagte tjenester har blitt gjennomført**. Dette kan bidra til å sikre god oversikt og forhindre lovbrudd i tjenestene under en krevende pandemisituasjon. Undersøkelsen viser at kapasiteten i tjenestene har vært og fortsatt kan være presset på grunn av smittevernsrestriksjoner, og at mange ansatte i perioder har vært i karantene. Det blir pekt på at dette i noen tilfeller har ført til at enkelte vedtaksfestede tjenester om praktisk bistand ikke har blitt gjennomført. Vedtak om praktisk bistand er tjenester fattet etter helse- og omsorgstjenesteloven med utgangspunkt i vurdering av brukernes behov. Selv om det er gjort avklaringer med brukerne omkring reduksjon i tjenester under pandemien, kan slike avklaringer gi risiko for at tjenestemottakere ikke mottar nødvendige tjenester. Dette vil være særlig aktuelt dersom reduksjonen i tjenester blir opprettholdt over lengre tid. Deloitte vil derfor understreke at det er viktig at etaten og tjenestene er særlige oppmerksomme på dette og evaluerer og sikrer at brukerne mottar et tilstrekkelig tilbud.

I undersøkelsen blir det videre pekt på at utfordringer med å håndtere sykefravær under pandemien og ansatte i karantene har ført til press på de ansatte, økt bruk av vikarer og manglende fagkompetanse på vakt. Deloitte mener at det er uheldig at det i undersøkelsen blir pekt på at konsekvensene av dette er økt antall avvik knyttet til medisiner (manglende fornyet fullmakt og førstegangsfullmakt for utlevering av medisin) og økt bruk av tvang under pandemien, og mener derfor at kommunen bør undersøke og følge opp disse forholdene nærmere.

Kommunens oppfølging av nasjonale smittevernforinger har krevd **stor grad av omstilling og tilpassing** av tjenester til utviklingshemmede. De intervjuede peker på at tjenestene har lært mye av denne perioden, både av det som har fungert godt og det som har fungert mindre godt. Flere peker på at tjenestene har blitt bedre på bruk av digitale verktøy og at dette har ført til mer effektive møteformer og samarbeid, og mange roser omstilling- og innsatsviljen til de ansatte. Undersøkelsen avdekker også flere viktige **læringspunkter** som blir fremhevet av de ansatte. Selv om ansatte har mottatt informasjon fra etaten, blir det likevel pekt på at det å sikre tilstrekkelig og tilpasset informasjon og retningslinjer fra etaten er et forbedringspunkt. Dette gjelder særlig hvordan smittevern og gjennomføring av tjenestetilbudet til brukerne skal gjennomføres i de ulike tjenestene. Deloitte vil oppfordre etaten til å sammen med ansatte evaluere informasjon og retningslinjer som har blitt gitt under pandemien for å sikre best mulig tilpassing fremover og i lignende situasjoner i

fremtiden. I undersøkelsen blir det også etterlyst erfaringsdeling fra enhetene som har håndtert smittesituasjoner, samt uttrykt ønske om å gjennomføre øvelser på hvordan å håndtere smittesituasjoner blant beboere i tjenestene.

Det er viktig at disse læringspunktene blir fulgt opp videre, for å sikre at etaten i størst mulig grad sikrer tilstrekkelig tilbud til brukergruppen fremover og eventuelt ved pandemier i fremtiden.

Deloittes konklusjon og anbefalinger går frem i kapittel 9 i rapporten.

# Innhold

1	Innledning	7
2	Om tjenesteområdet	10
3	Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?	12
4	Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket gjennomføring av tjenestetilbudet?	14
5	Hvordan har etterspørsel etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?	19
6	Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, og hvordan har dette blitt gjort?	21
7	Har tjenestene sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden for brukerne?	23
8	Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?	26
9	Konklusjon og anbefalinger	28
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	31

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av tjenester til utviklingshemmede under covid-19 pandemien i Bergen kommune. Prosjektet er en av flere delrapporter knyttet til hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 64/20 2.september 2020.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Denne delrapporten omhandler tilbudet til utviklingshemmede, herunder dag- og avlastningstilbud og botilbud fra kommunale og private enheter.

1. Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?
2. Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket hvordan tjenestetilbudet til brukerne har blitt gjennomført?
3. Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?
4. Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, ev. hvordan?
5. Har arbeidssituasjonen påvirket i hvilken grad lovpålagte tjenester til brukerne blitt gjennomført i perioden?
6. Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

## 1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2020 til januar2021.

Formålet med denne revisjonen var å fange opp hvordan ledere, ansatte og brukere av tjenestene opplevde tilbudet under pandemien. Undersøkelsen bygger derfor i all hovedsak på intervju med ledere, ansatte og brukerrepresentanter for tjenestene. Deloitte har i liten grad gjennomgått skriftlig dokumentasjon og styringsdata.

### 1.3.1 Intervju

Deloitte har intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i arbeidet med tjenester til utviklingshemmede. Intervjuene som er gjennomført er strukturerte med faste spørsmål som ble stilt til alle. Mange av spørsmålene var avkryssingsspørsmål slik at svarene kunne registreres og gi grunnlag for aggregerte data. Andre spørsmål var åpne slik at tjenestene kunne beskrive sine erfaringer.

Vi har intervjuet etatsdirektør<sup>1</sup>, kvalitetsrådgiver, enhetsledere for de fire byområdedelte botjenestene (Arna/Åsane, Fana/Ytrebygda, Fyllingsdalen/Laksevåg og Bergenhus/Årstad), leder for forvaltningsenheten, leder for enhet for avlastningstjenester og enhetsleder for dagtjenester. Videre har vi intervjuet tre ledere for private/ideelle bo- og dagtilbud, stabsleder ved avlastning PU, avdelingsledere for fire bofellesskap, leder for en avlastningsbolig og to ledere for dagsenter. Vi har også intervjuet to tillitsvalgte og to verneombud, samt lokallagslederne for brukerorganisasjonene Autismeforeningen i Norge og Norsk forbund for utviklingshemmede. Til sammen har vi gjennomført 26 intervju.

### 1.3.2 Verifiseringsprosesser

Rapportutkast er sendt til kommunen for verifisering og rapporten er justert med utgangspunkt i innspill fra etat for tjenester til utviklingshemmede (ETTU). Høringsutkast av rapporten er sendt til byråd for arbeid, sosial og bolig for høring og uttale. Byrådets høringsuttalelse ligger i vedlegg 1 i rapporten.

---

<sup>1</sup> Intervjuet ble gjennomført med etatsdirektør som p.t. er konstituert seksjonssjef for seksjon for tjenester til utviklingshemmede, barn og familie.

## 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og forvaltningsloven.

### 1.4.1 Lov og regelverk

Lov om vern mot smittsomme sykdommer viser til i § 1-5 at smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinsk faglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at tiltakene må være vurdert som nødvendig for å forebygge eller motvirke smittespredning, men tiltaket skal være så lite inngripende som mulig. Den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører. Lokale tiltak som har liten smitteverneeffekt, men som har negative konsekvenser for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, vil være problematiske.

Kapittel 4 i kommuneloven viser til at kommuner aktivt skal informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Det står videre at kommunen skal legge til rette for at alle kan få tilgang til denne informasjonen.

§ 3-1 i helse- og omsorgstjenestelova omtaler **kommunen sitt ansvar for helse- og omsorgstjenester**. Her står det at:

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.

Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

§ 3-2 i helse- og omsorgstjenestelova omtaler at kommunens for å oppfylle ansvaret § 3-1 blant annet skal tilby personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt.

§ 3-3 omhandler helsefremmende og forebyggende arbeid. Her står det at helse- og omsorgstjenesten skal arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det.

I helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 fremgår det at kommunen har et **ansvar overfor pårørende** med særlig tyngende omsorgsarbeid, og at kommunen i disse tilfellene skal tilby nødvendig pårørendestøtte i form av:

1. opplæring og veiledning
2. avlastningstiltak
3. omsorgsstønad

§ 4-1 i helse- og omsorgstjenesteloven omtaler **krav til forsvarlighet** i kommunens helse- og omsorgstjenester. Her går det blant annet frem at kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter (§ 4-1 c) og at tilstrekkelig fagkompetanse blir sikra i tjenestene (§ 4-1 d).

Ifølge helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd innebærer kommunens ansvar for nødvendige helse- og omsorgstjenester også en plikt til å «**planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere** virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.»

Kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven omtaler rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med utviklingshemning. Formålet med reglene under kapittel 9 er å hindre at personer med utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt.

Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse (etter helse og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr.6 bokstav b<sup>2</sup>) har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse.

<sup>2</sup> For å oppfylle ansvaret etter § 3-1 skal kommunen blant annet tilby6. Andre helse- og omsorgstjenester, herunder b) personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt



Retten omfatter avlastningstiltak for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne.

Kapittel 3 i pasient- og brukerrettighetsloven opplyser videre om bruker/pasient og pårørendes **rett til medvirkning og informasjon**:

Pasienten skal ha den informasjon som er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen. Pasienten skal også informeres om mulige risikoer og bivirkninger (§ 3-2 første ledd)

Det går frem i § 3-2 siste ledd at brukere skal ha den informasjon som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta sine rettigheter. 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 (§ 3-3 første ledd).

Pasient- og brukerrettighetsloven omtaler blant annet brukeres rett til **brukerstyrt personlig assistanse (BPA)** (§ 2-1 d.).

I forvaltningsloven fremgår blant annet bestemmelser om forvaltningsorganenes veiledningsplikt (§ 11), regler for saksbehandlingstid og foreløpig svar (§ 11 a). Videre omtales **regler for saksforberedelse ved enkeltvedtak** (kapittel IV), regler for selve vedtaket (kapittel V) og regler for klage og omgjøring (kapittel VI).

## 2 Om tjenesteområdet

Etat for tjenester til utviklingshemmede (ETTU) er organisert under Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB). Etatsadministrasjonen består av etatsdirektør, fagrådgivere, frivillighetskoordinator, personalrådgiver og økonomirådgiver. Etaten har ansvar for å følge opp underliggende enheters håndtering av fag, økonomi, personal og administrasjon innen de ulike tjenesteområdene.

Etaten har ansvar for enheter som gir tjenester til utviklingshemmede og tjenestene omfatter hjemmetjenester, tilrettelagt bolig, avlastning, dagtilbud og fritidstilbud gjennom bruk av støttekontakt.

Resultatenhetene innenfor **botjenester** er delt inn i fire bydelsvise enheter: 1) botjenester i Arna og Åsane med ansvar for 24 **bofellesskap** (hvorav fire private), et hjemmeteam og et botiltak, 2) botjenester i Bergenhus og Årstad med ansvar for 23 bofellesskap (hvorav tre private) og et hjemmeteam, 3) botjenester i Fana og Ytrebygda med ansvar for 20 bofellesskap (hvorav to private), et hjemmeteam og tre botiltak og 4) botjenester i Fyllingsdalen og Laksevåg med ansvar for 21 bofellesskap og et hjemmeteam. Leiligheter i bofellesskapene er å regne som private hjem der beboerne skal gis mulighet for selvråderett, innflytelse på eget liv og medbestemmelse. Personalet i bofellesskapet yter både individuelle og felles tjenester som blant annet omfatter praktisk bistand, opplæring og i noen tilfeller helsehjelp.

**Avlastningsenheten** er en byomfattende enhet som gir avlastende tjenester for pårørende til barn, unge og voksne med utviklingshemming, autisme og psykiske lidelser. Enheten har ni kommunale **avlastningsboliger**, har iverksatt over 100 besøkshjem og gir **timeavlastning**. Timeavlastning kan f.eks. bli gitt i form av aktivitetstilbud på dagsentrene til barn og unge på ettermiddager og helg. Enheten har også en avdeling for avlastning støttekontakt som er ansvarlig for rekruttering og grunnopplæring av støttekontakter i Bergen kommune. Avdelingen for støttekontakter har ansvar for rekruttering og grunnopplæring av støttekontakter i Bergen kommune<sup>3</sup> – hver enkelt enhet har en tjenestekoordinator som blant annet har ansvar for **støttekontakttjenester**.

Enhet for **dagtjenester** for utviklingshemmede er også en byomfattende enhet og gir dagtilbud til voksne utviklingshemmede i kommunen. Enheten består av ti dagsenter.

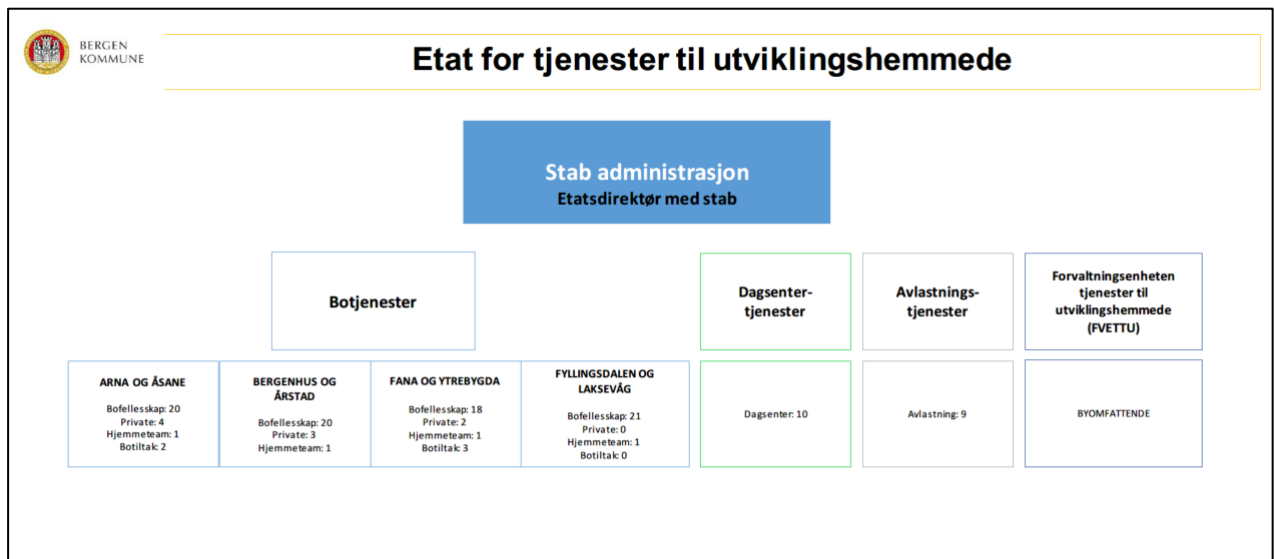
**Forvaltningsenhet for tjenester til utviklingshemmede** inngår som en egen enhet under ETTU. Forvaltningsenheten har ansvar for å vurdere behov og fatte vedtak om kommunale tjenester til utviklingshemmede.

Bergen kommune har videre driftsavtale med henholdsvis 2 privatkommersielle og 5 privateideelle virksomheter. Disse tilbyr dagsenter, avlastning og botjenester i bofellesskap.

---

<sup>3</sup> <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/avlastning-stottekontakt-i-arna-og-asane/om-oss>

Figur 1: Organisering av etat for tjenester til utviklingshemmede i Bergen kommune



## 3 Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?

*Etaten hadde etablert overordnede beredskapsplaner basert på risikovurderinger før pandemien brøt ut våren 2020. Tjenestene var imidlertid ikke forberedt på konsekvenser som covid-19 fikk og behovet for å stenge ned deler av tilbudet i en periode.*

### 3.1 Sentrale observasjoner

Etat for tjenester til utviklingshemmede hadde overordnede beredskapsplaner på plass før covid-19 pandemien kom i mars 2020. Beredskapsplanene var blant annet basert på risikovurderinger og det blir opplyst at tilsvarende beredskapsplaner med risikovurderinger var på plass også på enhetsnivå, og at det i tillegg var gjennomført risikovurderinger på individnivå. Etaten hadde vurdert mange ulike beredskapssituasjoner, f.eks. flom og strømbrydd, og også pandemi i form av influensa og hvordan tjenesten skulle kunne håndtere sykefravær på inntil 25 %. Det blir likevel pekt på at beredskapsplanene ikke tok høyde for konsekvensene som covid-19 fikk og behovet for å stenge ned deler av tjenestene.

I mai 2020 ble det i etaten etablert en ny beredskapsplan knyttet til covid-19 tiltakene med tilhørende risikovurderinger. Fra etaten blir det opplyst at bakgrunnen for dette var en oppfordring fra nasjonale myndigheter om å etablere en plan for covid-19 håndteringen. Etaten opplyser at enhetene også har utarbeidet beredskapsplaner og risikovurderinger som omhandler covid-19.

I intervjuene blir det vist til at samfunnet overordnet ikke var forberedt på omfanget av koronapandemien. I undersøkelsen svarer halvparten av alle de intervjuede i undersøkelsen at de «i noen grad» var tilstrekkelig forberedt for å sikre tilbud til brukerne da pandemien kom i mars 2020, mens en tredjedel svarer at de ikke var forberedt på dette. Om lag 17 % av respondentene melder at tjenestene var godt forberedt. Brukerorganisasjonene rapporterer at tjenestene til utviklingshemmede ikke var tilstrekkelig forberedt til å sikre tilbudene til brukerne da pandemien kom i mars. Det blir vist til at familier med store omsorgsoppgaver fikk en større belastning ved stenging av tjenester, da noen brukere mistet tjenester som de opplever som nødvendige helt eller delvis (f.eks. tjenester som støttekontakt og dagsentertilbud).

Representanter fra dagsentrene, botjenestene og avlastningstjenestene viser til at de hadde beredskapsplaner før pandemien kom i mars 2020. Det blir pekt på at beredskapsplanene i dagsentertjenesten og avlastningstjenestene har blitt oppdatert, blant annet når det gjelder smittevern, etter mars 2020. Representanter for noen av bofellesskapene opplyser at de var godt forberedt ved at de hadde gjennomført risikovurderinger av pandemisk influensa i starten av mars.

Det blir pekt på at tjenestene ikke var forberedt på at dagsentrene måtte stenges ned i en periode. Fra etaten blir det pekt på at dagsentertilbudet er et ikke lovpålagt tjenestetilbud. Det blir vist til at dagsentertilbudet ble kompensert ved at dagsenteransatte sikret alternativt dagaktivitetstilbud for brukere i foreldrehjem, og ved at dagsenteransatte, sammen med ansatte i bofellesskap, sikret tilsvarende alternativt dagaktivitetstilbud for brukere i bofellesskap. Etaten mener at det på denne måten har blitt gitt kompenserende dagaktivitetstilbud gjennom hele pandemiperioden og peker på at dette ble gjort for å hindre smitte, alvorlig sykdom og dødsfall blant dagsenterbrukerne.

Om lag alle respondentene svarer at de opplever at tjenestene er bedre forberedt på å håndtere krisesituasjoner/pandemier nå enn før mars 2020. Samtidig er det noen som peker på at det i løpet av koronahåndteringen har blitt avdekket sårbarheter i håndteringen av pandemien og at det fortsatt er behov for tydeligere retningslinjer og tiltak for å håndtere denne typen situasjoner på en god måte. Det blir videre pekt på at det i for liten grad har vært erfaringsdeling fra enhetene som har opplevd smitte og at det fremdeles ikke er

tilstrekkelig tydelig hvem og hvordan man skal kontakte for eksempel pårørende og relevante kommunale tjenester (f.eks. smittevernetaten) dersom det kommer smitte i tjenestene.

### 3.2 Vurdering

Etaten hadde etablert overordnede beredskapsplaner basert på risikovurderinger og tilsvarende var gjennomført i tjenestene underliggende etaten. Disse planene tok likevel ikke høyde for de konsekvenser som covid-19 pandemien fikk med hensyn til nedstenging av tjenester. Etaten og enhetene etablerte imidlertid beredskapsplaner basert på risikovurderinger som omhandlet covid-19.

Brukerorganisasjonene peker på at tjenestene ikke var tilstrekkelig forberedt fordi brukerne mistet svært viktige tilbud tidlig i pandemien uten at dette i tilstrekkelig grad ble kompensert med nye tiltak. Fra etatens side blir det imidlertid pekt på at det ble satt i verk kompenserende tiltak for alle brukere. På bakgrunn av de ulike oppfatningene som har kommet frem i undersøkelsen, mener revisjonen at etaten bør innhente tilbakemeldinger fra brukere og pårørende for å vurdere om det eventuelt er mulig å tilpasse kompenserende tiltak i større grad eller på andre måter dersom lignende situasjoner med nedstenging og redusert tilbud skulle oppstå igjen.

## 4 Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket gjennomføring av tjenestetilbudet?

*Dagsentrene var i en periode stengt og har også etter dette hatt begrenset tilbud som følge av smitteverntiltak. Dagsentrene har dermed ikke kunnet gi samme tilbud av tjenester og aktiviteter til brukerne som før pandemien. Tilbud om støttekontakt har vært redusert, mens bofellesskapene, avlastningsboligene og forvaltningsenheten opplyser at de har vært like tilgjengelige eller mer tilgjengelige for brukerne under pandemien sammenlignet med før mars 2020.*

### 4.1 Sentrale observasjoner

#### 4.1.1 Vedtak om stenging

Etat for tjenester til utviklingshemmede opplyser at det tidlig i pandemien var et smitteutbrudd på Solplassen dagsenter og at smittevernkontoret da valgte å stenge ned dagsenteret. Etter dette smitteutbruddet foretok etaten en risikovurdering og besluttet i overenstemmelse med kommunaldirektør og kommunal kriseledelse (KKL) å stenge alle dagsentrene. Det er usikkert om det foreligger et formelt vedtak utover en muntlig avklaring med smittevernkontor og e-postkorrespondanse mellom etat for tjenester til utviklingshemmede og kommunaldirektør.

Årsaken til stengingen av dagsentrene hvilte i hovedsak på manglende mulighet for å overholde gjeldende smittevernregelverk med alle brukerne og ansatte til stede på avgrenset arealplass. At det også forelå en risiko for smitte ved at ansatte jobbet flere steder var ikke direkte knyttet til stengingen, men gjorde (og da spesielt i bofellesskap med særskilt sårbare beboere) at etaten søkte å avgrense ansattes mulighet for å jobbe flere steder når det var mulig.

Tilbud om støttekontakt ble også i starten av pandemien i stor grad redusert på grunn av restriksjoner knyttet til hjemmebesøk o.l. Disse restriksjonene var basert på en konsernovergripende beslutning tatt av kriseledelsen.

#### 4.1.2 Nedgang i fysiske møter og tilgang på digitalt utstyr og fagsystem

Det blir i undersøkelsen vist til en generell nedgang i fysiske møter med brukergruppen i perioden etter mars 2020. Det blir blant annet pekt på periodevis stengte fellesareal, flere brukere som ble holdt hjemme hos sine pårørende og redusert antall fysiske ansvarsgruppemøter. Flere av de intervjuede viser til økt bruk av telefon og videomøter (Teams/Skype) i kontakt mellom ansatte og med pårørende. Det blir pekt på at telefon/video i svært liten grad har blitt benyttet i gjennomføring av tjenestetilbudet til brukerne. Et unntak i denne sammenhengen er at enkelte brukere har hatt et funksjonsnivå som har gjort det mulig å følge dem opp med videomøter. Enheter som har noen mer selvstendige brukere og tjenestene som har brukere som bor hjemme hos pårørende, viser til at de har ringt brukere/pårørende oftere og har tatt i bruk videomøter for å vise tilgjengelighet og veilede dem ved behov.

#### Stenging og begrensninger i tjenestene

**Dagsentertjenesten** var stengt fra 16. mars til 14. april, iberegnet påsken da dagsentrene vanligvis er stengt, og har hatt et avgrenset tilbud for brukerne etter gjenåpning

#### Bofellesskapene og avlastningsboligene

har i hovedsak blitt driftet som normalt, med smitteverntiltak, i hele perioden. Fellesarealer i bofellesskapene har i all hovedsak vært strengt for brukerne av smittevernhensyn og det har i svært liten grad blitt gjennomført fellesaktiviteter etter mars 2020.

Tilbud om **støttekontakt** ble i stor grad redusert på grunn av restriksjoner knyttet til hjemmebesøk o.l. i starten av pandemien.

Brukerorganisasjonene peker samtidig på at tjenestene til utviklingshemmede er mindre tilgjengelige for eksisterende brukere nå enn før pandemien.

Det blir i intervju pekt på at det spesielt i perioden mars-april var mangel på PC med utstyr egnet for videokonsultasjoner til alle ansatte i tjenestene utenom lederne. Når det gjelder tilgang til fagsystem for tjenestene opplyser fire av de intervjuede fra botjenestene at de ikke har hatt tilgang til fagsystem fra hjemmekontor hele perioden (intervjuene ble gjennomført i november 2020), mens to oppgir at dette har blitt tilgjengelig etter april 2020. Fra avlastningstjenestene svarer en av de intervjuede at det ikke har vært tilgang til fagsystem fra hjemmekontor hele perioden (til og med november 2020), men en svarer at man har fått denne tilgangen etter oktober 2020. Det blir også vist til at det har kommet tilbakemeldinger om manglende tilgang til fagsystem fra hjemmekontor for de ansatte i dagsentrene. Ansatte i dagsentrene fulgte opp hjemmeboende brukere i perioden da dagsentrene var stengt, og hadde dermed et behov for tilgang til fagsystem utenom kontorfasilitetene. Samtidig er det flere som peker på at det har vært tilgjengelig PC for de ansatte på arbeid i tjenestene, og at hjemmekontor har vært lite aktuelt for hoveddelen av medarbeiderne i tjenestene til utviklingshemmede.

#### **4.1.3 Tilgang på smittevernutstyr**

Flere viser til at tjenestene har hatt tilgjengelig nødvendig smittevernutstyr hele perioden på tross av at det for hele kommunen var utfordringer med bestilling av smittevernutstyr i første perioden. I ett bofellesskap blir det likevel rapportert at de ikke har hatt tilgang til tilstrekkelig smittevernutstyr fra mars og til og med november da intervjuene ble gjennomført. I forbindelse med verifiseringen blir det påpekt at etaten er kjent med en slik situasjon i perioden mars til mai 2021, men at det ikke har vært rapportert til etaten at en slik situasjon skal ha vært gjeldende i et bofellesskap helt fram til november.

Det blir også pekt på at ansatte i dagsentertjenesten etterspurte munnbind i andre perioden (mai-oktober), men fikk tilbakemelding om at dette bare skulle brukes ved kontakt med brukere over 65 år. Det blir vist til at det er flere ansatte over 60 år i dagtjenesten, og at manglende tilgang på munnbind særskilt ble opplevd som problematisk for denne gruppen ansatte.

Fra et av de private bofellesskapene blir det pekt på at kommunen ikke klarte å skaffe smittevernutstyr i det omfanget bofellesskapet ønsket den første perioden. Bofellesskapet fryktet at lageret de selv hadde var for lite og klarte å skaffe smittevernutstyr på egen hånd. Det viste seg imidlertid at de ikke har fått bruk for smittevernutstyret i like stor grad som de trodde i starten av pandemien.

I forbindelse med verifiseringen av rapporten vedkjenner etaten at de, som andre, i startfasen av pandemien hadde utfordringer knyttet til det å sikre tilgjengelig tilstrekkelig smittevernutstyr. Det blir videre presisert at etaten, siden intervjusituasjonen i november, har etablert system og rutiner for å sikre tilstrekkelig smittevernutstyr og at de er svært fornøyde med dette.

#### **4.1.4 Virkninger for tjenestene**

##### **Bofellesskap**

Representanter fra bofellesskapene rapporterer om at de har vært like tilgjengelige for brukerne i perioden med covid-19 som før mars 2020, og at beboerne i bofellesskapene har kunnet ta imot besøk av pårørende i sine leiligheter. Videre blir det nevnt at det var mange pårørende som valgte å holde sine brukere hjemme helt i starten av pandemien, samt at en del bofellesskap ikke sendte sine brukere på dagsenter.

Det blir i intervju pekt på at de hjemmeboende brukerne som får oppfølging fra bofellesskapene har fått et noe dårligere tilbud under pandemien. Fra etaten blir det understreket at alle deres tjenestemottakere i bofellesskap gjennom hele pandemisituasjonen har vært sikret sine lovpålagte tjenester.

Det blir rapportert om at smittvernshensyn har ført til endringer i det pasientnære arbeidet i bofellesskapene etter mars 2020, og at noen av beboerne reagerer negativt på dette da de har behov for å være nær ansatte og hverandre. Fellesarealer i bofellesskapene har i all hovedsak vært stengt for brukerne av smittevernshensyn og det har i svært liten grad blitt gjennomført fellesaktiviteter etter mars 2020. I et privat bofellesskap ble det gjennomført en ni-dagers festival for brukerne i september (med smittvernshensyn ivaretatt), men utenom dette har det ikke vært felles aktiviteter for alle brukerne.

I undersøkelsen blir det pekt på at beboere i bofellesskap har vist tegn til depresjon på grunn av koronasituasjonen og manglende dagtilbud/dagaktiviteter. Det blir videre nevnt at noen av beboerne i bofellesskapene ikke har vært på dagsenter siden mars, da de bor sammen med brukere i risikogruppen.

Intervjuede fra bofellesskapene forteller at ledelsen har gitt signal om at det må gjennomføres risikovurderinger av om de kan gjennomføre fellesaktiviteter som f.eks. fellesmiddag, og at noen i løpet av perioden har innført nye tiltak som gir instruksjoner med hensyn til hvordan felles aktiviteter kan gjennomføres (hvordan å servere, grupper av beboere annenhver dag etc.).

I et av bofellesskapene der det har vært påvist covid-19 blir det fortalt at endringen i det pasientnære arbeidet i perioden med karantene, var svært inngripende for beboerne. Det blir blant annet pekt på at karantene og begrenset sosial kontakt var vanskelig for beboerne og at det har vært vanskelig for dem å tyde ansiktsmimikk hos de ansatte på grunn av bruk av munnbind.

I ett av de private bofellesskapene blir det vist til at de ikke har stengt ned dagtilbud/aktiviteter i samme grad som de kommunale virksomhetene, men at de delt brukere inn i kohorter og hatt strenge hygienekrav. Det blir videre fortalt at de i dette private bofellesskapet ikke har hatt like strenge kriterier som kommunale virksomheter når det gjelder å sette ansatte og/eller brukere i karantene – de har krevd flere enn én sykdomsfaktor før karantene ble iverksatt. Leder forteller at de blant annet på grunn av dette har holdt oppe et mye høyere aktivitetstilbud enn tilsvarende enheter i kommunen.

Fra etaten blir det pekt på at ansatte i arbeid med beboere daglig foretok vurderinger av beboernes fysiske og psykiske helsetilstand og at dette også innebar vurdering av brukernes behov for nærhet og sosialt samspill. Det blir opplyst at nærhet og sosialt samspill ble utført på alternativt vis uten å bryte smittevernregelverket. Etaten viser videre til at fellesareal i bofellesskapene har vært stengt i tilfeller der en har funnet det nødvendig etter å ha foretatt risikovurderinger knyttet til faren for smitte, alvorlig sykdom og død.

Flere av bofellesskapene rapporterer om lite egnede garderobefasiliteter, og at dette har blitt tydelig under pandemien da det har vært økt bevissthet på smittevern. De ansatte bruker ikke arbeidsuniform, men har blitt oppfordret til å skifte tøy før/etter vakt uten ha egnede garderober for dette.

### Dagsenter

Som del av smitteforebyggingen i Bergen kommune stengte dagsentervirksomheten ned fra og med mandag 16. mars 2020. Dagsentrene var stengt frem til 14. april, iberegnet påsken da dagsentrene vanligvis er stengt. Etaten opplyser at gjenåpningen av dagsentrene ble gjennomført forsiktig, gradvis og under kontrollerte former. Etter gjenåpningen har det vært et avgrenset tilbud om dagsenter til brukerne basert på begrensninger i areal. Tjenesten har vurdert å leie tilleggslokaler, men har konkludert med at det kan oppleves for ustabil for brukerne med et alternativt tilbud i en periode.

De intervjuede fra dagsentrene viser til at dagsentrene har vært/er mindre tilgjengelig for eksisterende brukere under koronapandemien. Det blir samtidig vist til at det har vært positivt for brukergruppen med stabilitet i personalgruppen og forutsigbarhet i at kohortene har hatt faste rom på dagsenteret. Det blir i tillegg pekt på at det har vært positivt for brukergruppen at tjenestene har måtte tenke nytt når det gjelder aktiviteter på dagsentrene, og at de i perioden har vært mer utendørs. Et dagsenter viser til at de blant annet har kjøpt inn fiskeutstyr som brukerne kan benytte.

Etaten opplyser at det per 12. mars 2021 fortsatt et noe redusert dagsentertilbud, men at omfanget stadig øker og at rundt 80 % av brukerne av dagsentrene har dagsentertilbud i dag.

Det blir opplyst at det har vært utfordrende å opprettholde smittevern ved transportering av brukere til og fra dagsenter fra 1. november 2020. Det er ikke ansatt sjåfører for å transportere brukerne og dermed har ansatte måtte være i kontakt med brukere utenfor sin kohort og brukere fra ulike kohorter har blitt transportert sammen. Verneombud forteller at det har kommet flere henvendelser fra ansatte om denne utfordringen.

Etat for tjenester til utviklingshemmede viser til at de har vurdert alternative tiltak, men ikke funnet et alternativt transporttilbud der de kan garantere å innfri gjeldende smittevernregelverk. Det blir vist til at det spesielt blir utfordrende om de hadde valgt å blande kohorter med egne, men for brukerne, ukjente sjåfører. I slike situasjoner framprovoseres gjerne usikkerhet, utrygghet og utfordrende atferd blant brukerne. Etaten viser til at utførte risikovurderinger slik sett har vært knyttet til smittefare, etiske dilemma og faglige vurderinger.

### Avlastningsboliger

Avlastningsboligene har vært i drift i hele koronaperioden. Dette blir begrunnet med at det er et lovpålagt tilbud som ikke kan stenges. Det blir vist til at tjenestene til brukerne i liten grad har vært berørt av pandemien, da det er stor grad av en til en oppfølging i denne tjenesten i utgangspunktet. Det blir imidlertid påpekt fra leder av en avlastningsbolig at vedkommende kjenner på uro knyttet til at avlastningsboligene ikke skal stenges uavhengig av



smittesituasjon. I en avlastningsbolig blir det pekt på at det har vært krevende å håndtere sykefravær og karantenesituasjoner under pandemien. Det blir vist til at pandemien i stor grad preger de ansatte blant annet knyttet til slitasje og stress. Leder viser til at hun er uroet for hvordan situasjonen vil bli for ansatte og beboere dersom pandemien blir enda mer langvarig. Representantene fra avlastningstjenestene opplyser at de har vært like tilgjengelige for kommunikasjon med brukerne og pårørende som før pandemien. I en avlastningsbolig blir det vist til at de har hatt hyppigere kontakt med brukergruppen/pårørende utenom avlastningsopphold (særlig før opphold) sammenlignet med perioden før pandemien, og at de dermed opplever at de på denne måten i noen grad har vært mer tilgjengelig enn før mars 2020.

Det blir fra avlastningstjenesten vist til at det tidvis har vært språklige utfordringer i forbindelse med veiledning av brukere/pårørende, da det er deler av brukergruppen som har pårørende med fremmedspråk som morsmål og lav digital kompetanse. Det har vært tilgang på tolketjeneste, men dette har vært vanskelig å nyttiggjøre seg av da de ikke har kunnet møte brukere/pårørende fysisk og det ikke fungerte å gjennomføre møter digitalt.

### Støttekontakttjenester

Deloitte får opplyst at det ble valgt en felles strategi for alle tjenestene som tilbyr støttekontakttjenester og videre at det ble avgjort at tjenestene ikke skulle stenges.

Det blir pekt på at støttekontaktene ble informert om at de kunne fortsette sitt arbeid dersom smitteverntiltak som 1-meters regelen kunne overholdes, men støttekontaktene fikk ikke bruke bil for å transportere brukere de fire første ukene med koronatiltak. Det blir vist til at hver enkelt støttekontaktene måtte vurdere om det var mulig å overholde smittevernhensyn i møte med brukerne, og at de ble oppfordret fra etatsledelsen om å kontakte sine veiledere dersom de hadde spørsmål om dette.

Revisjonen får opplyst at støttekontakttjenesten så langt som mulig ble opprettholdt. I tilfeller der det var grunnlag for bekymring for smitte blant sårbare brukere, samt for brukere der støttekontaktoppdraget var vanskelig å gjennomføre uten å bryte gjeldende pålagte smitteverntiltak, ble det gjort individuelle vurderinger knyttet til det å eventuelt stanse støttekontaktoppdragene. Det blir pekt på at eventuell stans i disse oppdragene ble foretatt i samarbeid med tjenestemottaker, pårørende, forvaltningsenhet og støttekontaktveilederne.

Etaten viser videre til at støttekontakttilbud som ble gjennomført ut fra psykososiale hensyn og/eller nødvendig helsehjelpstankegang, ble gjennomført slik at nødvendige smittevernhensyn lot seg ivareta.

Bergen kommune har en felles database for alle støttekontakter, og det blir vist til at det er en generell mangel på godt voksne støttekontakter. Det blir pekt på at det i perioden med covid-19 har vært utfordringer knyttet til å opprettholde støttekontakt-tilbudet fordi kommunen ansetter mange studenter som støttekontakter, og at en del av studentene dro fra Bergen under pandemien. Det blir videre vist til at en del pårørende ikke ønsket å benytte tilbudet om støttekontakt for sine tjenestebrukere i starten av pandemien for på denne måten å beskytte brukerne fra mulig smittefare.

### Forvaltningsenheten

Forvaltningsenheten opplyser at de har vært like tilgjengelig for nye og eksisterende brukere i perioden med koronapandemi som før mars 2020. Det blir samtidig pekt på at forvaltningsenheten ikke har kunnet gjennomføre kartleggingssamtaler hjemme hos søkere av tjenester siden mars, men at de har gjennomført dette via telefon med noen brukere/pårørende, og/eller eventuelt fått informasjon fra samarbeidspart via videomøte eller telefon.

Det blir rapportert at det før mars 2020 har vært vanlig at det kommer en del søknader om økt behov for bistand i hjemmet via e-post. Før mars 2020 henviste saksbehandlerne disse søkerne til digitalt søknadsskjema på kommunens hjemmesider, men i koronaperioden har det blitt lagt til rette for at pårørende søker via e-post.

Det blir vist til at forvaltningsenheten først fikk tilgang til fagsystem fra hjemmekontor i november.. Forvaltningsenheten har i hele perioden fra mars til november kunnet arbeide fra kontoret med smitteverntiltak ivaretatt (god avstand fra hverandre, antibac/håndvask).

## 4.2 Vurdering

Tjenestene til utviklingshemmede har i stor grad blitt påvirket negativt av covid-19 tiltakene. For noen av tjenestene har tilbudet blitt mer begrenset enn for andre. Flere peker på at dette har hatt og fortsatt har negative konsekvenser for brukerne.

Mens avlastningsboligene i stor grad har blitt driftet som normalt, var dagsentrene stengt en periode og senere hatt redusert kapasitet. Støttekontakttjenestene har også vært redusert, særlig i starten av pandemien. Fellesarealer i bofellesskapene og fellesaktiviteter for brukerne i tjenestene har i all hovedsak vært stengt for brukerne i perioden med covid-19. Risikovurderinger og smittevernhensyn har videre medført endringer i det pasientnære arbeidet, noe som har blitt opplevd som vanskelig for brukerne og pårørende. Det fremkommer imidlertid at beboernes fysiske og psykiske helsetilstand, inkludert vurdering av brukernes behov for nærhet og sosialt samspill har blitt vurdert og tiltak iverksatt.

Deloitte mener at det er viktig at hensynet til brukernes behov for tilbud og stabile rammer rundt dette blir balansert i forhold til hvor krevende det er for brukere og pårørende å stå uten tilbud over tid. Deloitte mener videre det er viktig at kommunen fortsetter å vurdere hvordan tjenester til utviklingshemmede kan sikre at de klarer å gjennomføre viktige aktivitetstilbud og avlastende tjenestetilbud til brukere som det i inneværende perioden har vært krevende å følge opp.

Videre blir det vist til det er risiko for at smittevernhensyn ikke blir ivaretatt for ansatte og brukere ved transporterering av brukere til/fra dagtilbud. Deloitte mener at kommunen bør vurdere hvilke tiltak som bør gjennomføres for å sikre at brukere av dagsentertjenesten kan transporteres til og fra tilbudet med smittevernhensyn til både brukere og ansatte ivaretatt.

## 5 Hvordan har etterspørsel etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?

*Med økt andel hjemmeboende brukere har etterspørselen etter individuell oppfølging og avlastningstjenester økt betraktelig i perioden med covid-19. Det har vært utfordrende å behandle søknader om tjenester innen lovpålagte saksbehandlingsfrister.*

### 5.1 Sentrale observasjoner

#### 5.1.1 Bofellesskap

Bofellesskapene har faste beboere, og har derfor ikke i utgangspunktet erfart noe endring når det gjelder etterspørsel etter tjenester i perioden. I intervju blir det samtidig pekt på økt etterspørsel om aktivisering og tiltaksplaner for beboerne på grunn av manglende ordinært aktivitets- og dagtilbud i dagsentrene som følge av iverksatte tiltak under pandemien.

Flere av de intervjuede fra botjenestene peker også på økt grad av henvendelser fra pårørende, og en av de intervjuede viser til at dette har krevd mer tid av de ansatte enn de i utgangspunktet har kapasitet til.

#### 5.1.2 Dagsenter

Dagsentrene var som nevnt stengt i starten av pandemiperioden. Det blir i undersøkelsen vist til at etterspørselen og behovet for dagsentertjeneste har vært uendret i hele pandemiperioden, men at det spesielt i første periode etter gjenåpningen, var en del pårørende som ikke ønsket å sende sine brukere på dagsenter på grunn av smittefare. Bofellesskapene sendte heller ikke alle sine beboere på dagsenter i starten etter gjenåpningen i april. Det blir videre pekt på at det har vært en økning i henvendelser fra pårørende til brukere av dagsentrene for å få veiledning under covid-19 pandemien. Fra etaten blir det vist til at dette i stor grad har vært fremmedspråklige pårørende.

#### 5.1.3 Avlastningstjenester og avlastningsboliger

Det blir vist til økt etterspørsel om avlastningstjenester etter at støttekontaktilbudet ble redusert. Nedstenging, og senere reduksjon i dagsentertilbudet blir også opplyst å ha ført til økt etterspørsel etter avlastningstjenester.

Smitterisiko har medført at pårørende har holdt brukere hjemme fra døgnopphold i avlastningsboligene.

Det blir vist til at det har vært en økning i krisesituasjoner i hjemmene og dermed en økning i behov for bistand og veiledning fra avlastningstjenestene til brukere og pårørende. I forbindelse med verifiseringen av rapporten påpeker ETTU at det ikke har vært situasjoner som kan omtales som kriser, uten at disse har blitt håndtert umiddelbart eksempelvis gjennom avlastningstilbud.

#### 5.1.4 Støttekontakttjenesten

Det blir i intervju pekt på at det har vært liten grad av økning i etterspørsel av støttekontakttjenester i koronaperioden. Det ble fattet noen vedtak på støttekontakttjeneste i forbindelse med at skolene ble stengt ned i mars 2020, men det blir vist til at dette ikke var i stort omfang.

Det blir videre vist til generelle utfordringer med å opprettholde støttekontakttjenesten som følge av at en del støttekontakter forlot kommunen i perioden (f.eks. studenter), og i tillegg var det en del brukere/pårørende som ikke ønsket støttekontaktilbud i perioden på grunn av risiko for smitte.

### 5.1.5 Forvaltningsenheten

Forvaltningsenheten viser til stor økning i saksmengde i covid-19 perioden. Dette har medført at de i mindre grad har klart å overholde saksbehandlingstiden fra mars til november 2020. I samråd med pårørende har tjenestene blitt igangsatt før vedtaket har blitt fattet for å kunne yte nødvendige tjenester.

Det blir pekt på at det generelt har vært økt etterspørsel etter tjenester i hjemmene i hele perioden (intervjuene ble gjennomført i november 2020), også etter at tilbud om dagsentertjeneste og dagaktiviteter åpnet igjen. Det blir vist til at dette skyldes blant annet at flere pårørende har valgt å holde sine brukere hjemme på grunn av smittefare.

Det har også vært en økning i etterspørsel etter brukerstyrt personlig assistent (BPA), men da fra eksisterende BPA-brukere, og ikke fra nye søkere.

## 5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser økt etterspørsel etter tjenester til utviklingshemmede under covid-19 pandemien. Det blir pekt på at forvaltningsenheten har hatt utfordringer med å overholde saksbehandlingstiden for noen saker fra mars til november 2020, og at tjenestene har blitt igangsatt før vedtaket har blitt fattet for å kunne sikre lovpålagte helse- og omsorgstjenester. Deloitte mener det er riktig å sette i verk nødvendige tjenester så raskt som mulig, men vil samtidig fremheve viktigheten av at formelle vedtak blir fattet så raskt som mulig og innen frister. Skriftlige vedtak skal inneholde begrunnelse for vedtak og opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageorgan jf. regler for dette i forvaltningsloven.<sup>4</sup> Dersom en bruker eller brukerens foresatte/verge skulle ønske å klage på tildelt tjeneste, er det viktig at adgangen til å klage ikke blir forsinket som følge av at vedtak blir fattet etter frist.

Det er særlig søknader om tjenester i hjemmene som har økt. Det blir vist til at dette blant annet skyldes flere pårørende har valgt å holde sine brukere hjemme på grunn av smittefare og at andre tjenester har vært stengt (dagsenter) eller redusert (støttekontakt). I undersøkelsen kommer det også frem at det har vært en økning i krisesituasjoner for hjemmeboende brukere i perioden med covid-19. Dette understreker behovet for tjenester for denne gruppen.

---

<sup>4</sup> Vi gjør oppmerksom på at Deloitte ikke har kontrollert vedtak i gjennomføringen av dette prosjektet

## 6 Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne, og hvordan har dette blitt gjort?

*Mange brukere og pårørende har hatt et stort informasjonsbehov i forbindelse med koronapandemien, og tjenestene har gjennomført flere tiltak for å informere om blant annet restriksjoner som følge av pandemien. I undersøkelsen blir det likevel pekt på at informasjonen ikke har vært tilstrekkelig.*

### 6.1 Sentrale observasjoner

Flesteparten av de intervjuede opplyser at de mener at brukerne og deres pårørende har fått tilstrekkelig informasjon i perioden fra mars 2020 og frem til og med i dag. Etatsdirektør opplyser at bl.a. brukere, pårørende og verger fikk tilpasset informasjon fra etaten og at etaten brukte NAKU<sup>5</sup> sine tilpassede maler for å informere. Det blir vist til at informasjonen som har gått ut fra etaten, og videresendt fra enhetene, blant annet har omhandlet hvordan å forholde seg til smitteverntiltak og karantene.

Ifølge en av brukerorganisasjonen ble det gitt ulik grad av informasjon fra de ulike tjenestene, men at verken brukergruppen eller pårørende gjennom informasjonen som er gitt har fått nødvendige opplysninger i perioden fra mars til november 2020 (da intervjuene ble gjennomført). Informasjon som blir etterlyst er blant annet informasjon om hvorfor tjenesten er endret/reduert, tidsperspektiv på endringene i tilbudet, hvordan brukernes behov skal dekkes og hvilke planer og tiltak som eventuelt iverksettes ved smitte. Etaten viser til at de sendte ut informasjonsskriv med aktuelle opplysninger til brukere og pårørende 24. mars og 11. november 2020. I informasjonsskrivet til pårørende fra 24. mars fremgår det blant annet at dagsentertjenesten vil stenges for en periode, men at driften i avlastningsboliger, bofellesskap og hjemmetjenesten til utviklingshemmede vil opprettholdes. Videre blir pårørende oppfordret til å ha tett kontakt med leder av relevante tjenester eller andre utnevnte kontaktpersoner om hvordan deres rolle kan bidra til at situasjonen blir best mulig, og videre oppfordres det til at pårørende gir beskjed til skole/barnehage om behov i perioden med nedstenging. Skrivet til brukerne den 24. mars gir en beskrivelse av coronaviruset og hvorfor det er slik at man ikke kan gå på for eksempel skole/aktiviteter, må vaske hender ofte og ikke kan være nær andre (klem, ta andre i hånden). Det andre informasjonsskrivet til beboere og pårørende (ikke datert) omhandler påvist covid-19 smitte i et bofellesskap. Her blir det opplyst at ansatte gjør sitt ytterste for å begrense smitte og at de fortløpende forholder seg til informasjon fra FHI og regler for Bergen kommune. Det blir oppfordret til å ta kontakt med leder for ytterligere informasjon.

I undersøkelsen peker de intervjuede på at pårørende har hatt et stort informasjonsbehov under pandemien og at de derfor har tatt mye kontakt. Dette gjelder blant annet pårørende som har valgt å ha sine nærstående hjemme under pandemien og som har hatt behov for råd og veiledning.

**Dag- og avlastningstjenestene** viser til at de i første perioden med nedstenging nesten daglig ringte til pårørende med hjemmeboende brukere for å ha dialog om situasjonen i hjemmet, og for å kunne avklare, og eventuelt sette i gang alternative helse- og omsorgstjenester om nødvendig. I perioden mai-oktober og i november, ringte de fortsatt mer til pårørende enn før pandemien brøt ut, men tjenestene har også gradvis gått over til hyppige oppdateringer per e-post. Ved å benytte seg av e-post forteller respondentene at de når ut både med overordnet og mer tilpasset informasjon for de ulike brukergruppene på en mer effektiv måte. Det fortelles også om at flere

<sup>5</sup> NAKU står for Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemmede. Informasjon om koronavirus og personer med utviklingshemming: <https://naku.no/personer-med-utviklingshemming-og-koronavirus>

enheter har begynt å ta i bruk tekstmeldinger til ansatte, og i stadig større grad også til pårørende for å påse at informasjonen når ut raskest mulig. En representant fra **dagsentrene** peker på at det er vanskelig å si om informasjon fra dagsentrene når frem til brukerne da den i noen tilfeller går gjennom flere ledd (bofellesskap og pårørende).

Noen av lederne av **bofellesskap** har, dersom de har sett at det var behov, laget egne informasjonsskriv og ringt pårørende for å informere. Videre er det mange som gjennom skilting på inngangsdør og inne i avdelingene har informert pårørende, verger og andre besøkende om hvilke smittevernprosedyrer som må følges.

**Avlastningstjenestene** peker på at det ikke har vært tilgjengelig informasjonsmateriell på relevante språk i perioden siden mars 2020. Det blir fra etatsnivå vist til at informasjonsmateriell blir oversatt etter behov i enhetene, og at tolketjenestene blir benyttet i dette arbeidet.

## 6.2 Vurdering

Av undersøkelsen går det frem at etaten har tilrettelagt informasjon som tjenestene viderefremidlet til brukere, pårørende og verger, og at tjenestene har gjort flere tiltak for å nå ut til brukere og pårørende med informasjon i forbindelse med koronapandemien. Det blir i undersøkelsen pekt på at mange brukere og pårørende har hatt et stort informasjonsbehov. De fleste intervjuede mener tjenestene har gitt brukere og deres pårørende tilstrekkelig informasjon. Samtidig blir det påpekt fra brukerorganisasjonene at det har vært ulik grad av informasjon fra de ulike tjenestene og at det har blitt gitt lite konkret informasjon om planer/tiltak ved en eventuell smittesituasjon, endring i tjenester og tidsperspektiv for nedstenging/gjenåpning. På bakgrunn av dette mener Deloitte at etaten bør evaluere nærmere hvordan en har arbeidet med å sikre tilstrekkelig og god informasjon til brukere og pårørende under pandemien for å identifisere eventuelle forbedringspunkt for videre arbeid fremover. Representanter for brukerne og pårørende bør involveres i en slik evaluering.

Kommunen bør samtidig evaluere hvilke språk informasjonen bør gjøres tilgjengelig på og sikre at alle enheter er kjent med og benytter muligheten til å gjøre bruk av tolketjenester til oversetting av nødvendig informasjon i de tilfeller informasjonen i utgangspunktet ikke er oversatt til aktuelt språk.

# 7 Har tjenestene sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden for brukerne?

*Tjenester til utviklingshemmede har ikke klart å opprettholde et tilstrekkelig tilbud innen alle tjenestene under pandemiperioden. Heller ikke alle vedtak har blitt gjennomført i perioder.*

## 7.1 Sentrale observasjoner

Det blir i undersøkelsen vist til at brukergruppen har hatt et stort behov for oppfølging i koronaperioden, og ikke alle tjenestene har hatt mulighet til å gi tilstrekkelig oppfølging på grunn av manglende bemanning, reduserte tjenester og smittevern hensyn. Etaten viser til at etat for tjenester til utviklingshemmede i perioden 11. mars 2020 til og med mai 2020 hadde flere hundre ansatte ute av tjenestene grunnet sykefravær og/eller karantenekrav. I midten av april hadde etaten 560 ansatte ute av driften.

### 7.1.1 Bofellesskap

Det blir i undersøkelsen pekt på at enkelte beboere i bofellesskap, i situasjon med karantene, ikke fikk utført tjenester om praktisk bistand (person) i det omfanget de har hatt vedtak om. Dette gjelder tjenester som husvask og tilsyn (spesifisert som lage mat, sjekke hvordan bruker har det, være til stede ved måltid og morgenstell). Det blir opplyst at reduksjonen i tjenester ble gjennomført i dialog med brukerne og at tjenesten ved behov snakket med bruker i døren. Det fremkommer også at noen av brukerne var redde for smitte og dermed ikke ønsket samme omfang av tjenester.

Etatsledelsen opplyser at de daglig i perioden mars til midten av mai 2020, tre ganger ukentlig i perioden mai til slutten av juni 2020 og to ganger ukentlig i perioden august til november 2020, var i direkte dialog med enhetsledere som daglig var i dialog med avdelingslederne i bofellesskapene, avlastningsboligene og det enkelte dagsenter. Dette ble gjort for å sikre tjenestemottakerne lovpålagte tjenester. Etaten understreker at det ikke på noe tidspunkt ble rapportert om at lovpålagte tjenester ikke ble gitt.

Det blir pekt på at bofellesskapene ikke har hatt kapasitet til å imøtekomme den aktivitetsmengden brukerne er vant med fra tilbud i dagtjenestene og fellesaktiviteter i bofellesskapene. Etaten viser til at dette ble kompensert med alternative dagaktivitetstilbud i bofellesskapene og i foreldrehjemmene.

### 7.1.2 Dagsenter

Dagsentertjenesten var som nevnt stengt fra 16. mars til 14. april, iberegnet påsken da dagsentrene vanligvis er stengt. Det blir understreket at lovpålagt timeavlastning ved dagsenteret for brukere som bor hjemme hos pårørende har blitt ivaretatt gjennom hele perioden, også i perioden da dagsentrene var stengt.

Det blir i intervju vist til at det i perioden da dagsentrene var nedstengt var et høyt fokus på å sikre at hjemmeboende brukere fikk et tilbud. Ansatte i dagsentrene ble ved nedstenging flyttet ut i tjenestene for å gi tilbud til brukerne i boliger, eller for å bistå i pårørendehjemmene med avlastning (ansatte hentet f.eks. brukerne og tok de med på tur).

Fra etaten blir det opplyst at det er de brukerne som har blitt vurdert til å ha størst behov for dagtilbud som har fått dette, og at tjenestene fortløpende har prøvd å tilpasse og gi tilbud til de brukere der man registrerer eller får melding om at har hatt det svært vanskelig som følge av bortfall av dagsentertilbudet. Det blir vist til at det etter gjenåpningen av dagsentrene blir gjennomført ukentlige samtaler der tjenestene prioriterer hvilke brukere som har behov for hvilket tilbud. Per januar 2021 har dagsentrene fremdeles redusert tilbud, men nå er tjenestene organisert slik at alle brukere får et tilbud, men brukerne er delt inn i mindre grupper og får tilbud færre dager i uken på grunn av hensyn til smittevern

Det blir videre pekt på at det ble tydelig kommunisert fra ledelsen at alt av vanlige fellesaktiviteter (eksempelvis matlaging og kor), bruk av kollektivtransport og butikkbesøk skulle utgå etter gjenåpning av dagsentrene. Månedlige arrangementer for aktivitetskoordinatorene har også utgått. En representant for dagsentertjenesten peker videre på at de fysiske ansvarsgruppemøtene har utgått. Ansvarsgruppemøtene har blitt gjennomført digitalt og brukerne har fått tilbud om å delta i disse, men det er som tidligere nevnt få av brukerne i denne brukergruppen som benytter digitale verktøy.

Etaten påpeker at kommunen har, så langt mulig, forsøkt å sikre brukerdeltakelse i ansvarsgruppemøtene. Det blir vist til at utviklingshemmede, av naturlige årsaker, kan ha vanskeligheter med slik deltakelse.

Dagsentertjenesten rapporterer at de ikke har kunne følge opp sine primærbrukere med veiledning o.l. på samme måte som før mars 2020. Ansatte og brukere er delt inn i kohorter, og ansatte er ikke nødvendigvis på samme kohort som alle sine primærbrukere. På bakgrunn av dette er det ikke mulig å følge opp alle primærbrukere på samme måte som før mars 2020.

### 7.1.3 Avlastningsboliger

Det blir vist til at oppfølgingen av brukere i avlastningsboligene i liten grad er påvirket av covid-19 pandemien, da det i utgangspunktet er mye en-til-en oppfølging i disse tjenestene. Det blir samtidig vist til at pandemiperioden har ført til økt slitasje blant de ansatte og at det har vært høy grad av sykemeldinger i ansattgruppen.

Det blir vist til en økning i avvik når det gjelder medisinerer ved en av avlastningsboligene. Ved denne boligen blir det også vist til en økning i bruk av tvang<sup>6</sup>. Det blir pekt på at begge økningene er et resultat av pandemien i form av at mange ansatte i perioder har vært i karantene og at det som følger av dette har vært en generell høy arbeidsbelastning for de ansatte, men også at det har vært vakter med stor del ansatte med manglende fagkompetanse. En av de intervjuede fra en avlastningsbolig uttrykker bekymring for hvordan et fortsatt høyt arbeidspress skal påvirke de ansatte og brukerne dersom pandemien blir enda mer langvarig.

Etaten påpeker at avvik knyttet til medisinerer omhandler manglende fornyet fullmakt og førstegangsfullmakt for utlevering av medisin. Det blir vist til at opplæring har vært gitt dem som har levert ut medisin, men at pandemisituasjonen har gjort at de ikke fikk sikret disse ansatte dokumentasjonen. Når det gjelder avvik knyttet til tvangsbruk viser etaten til at dette omhandler avvik i forhold til journalføring og protokollføring.

Avlastningstjenesten understreker at brukerne som har vedtak om timeavlastning har fått dette tilbudet i hele perioden.

Representant for en av brukerorganisasjonene peker på at det ikke har vært tilstrekkelig tilbud om avlastning i perioden med covid-19, og at usikkerhet rundt smittevern blir opplevd som viktigste årsaken til at dette ikke har blitt gjennomført. Det blir vist til at familier med store omsorgsoppgaver fikk en større belastning ved stenging av tjenester, da noen brukere mistet tjenester som de opplever som helt eller delvis nødvendige.

### 7.1.4 Støttekontakttjenester

Tilbudet om støttekontakt og individuell oppfølging for hjemmeboende brukere har vært redusert for noen av brukerne i perioden fra rundt mai/juni og frem til i dag på grunn av vurderinger av smittevernhensyn. For noen av brukerne var det mulig å møte støttekontakt digitalt i første del av perioden med covid-19, men for de fleste var dette ikke et alternativ.

Det blir vist til at smittevernhensyn har ført til at støttekontakttjenester har vært utfordrende å gjennomføre i perioden med covid-19 pandemi. For eksempel har det ikke vært mulig å møte brukerne fysisk eller å frakte brukere i bil på grunn av smittevernhensyn.

Det blir opplyst at konsekvensene av tiltakene for brukerne av støttekontakttjenestene ble diskutert i etatens beredskapsgruppe og at dette er dokumentert. Praktisk bistand person, ekstra avlastningsdøgn og omsorgstønad ble av etatens beredskapsgruppe vurdert som mulige kompenserende tiltak på grunn av redusert tilbud om støttekontakt.

Representant fra en brukerorganisasjon peker på at reduisering av støttekontakttjenesten har vært særlig uheldig for brukerne. Det blir understreket at støttekontakttjenesten er et viktig tiltak for brukerne.

---

<sup>6</sup> Dette gjelder tvangsbruk som er godkjent etter kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven



### 7.1.5 Forvaltningsenheten

Det blir vist til at alle pårørende som søkte om selv å få gi tjenester, eller som søkte om andre typer tjenester i første del av pandemien, fikk tilbudet de søkte om. Det blir påpekt at det var vanskelig for forvaltningen å eventuelt overprøve familienes frykt for smitte og deres ønske om å selv gi tilbud til sine brukere. Videre var mange vikarer/assistenter syke eller i karantene i denne første perioden av koronapandemien, noe som også førte til at pårørende selv måtte være assistenter. I intervju blir det pekt på at saksbehandlerne ikke har kunnet vurdere om alle søknadene i denne første delen var tilstrekkelig opplyst før tilbudet ble iverksatt. Det blir opplyst at dette skyldes økningen i saksmengde, og behovet for å få satt i verk tjenestene.

Som tidligere nevnt i denne rapporten viser forvaltningsenheten til stor økning i saksmengde i covid-19 perioden, noe som har medført at de i mindre grad har klart å overholde saksbehandlingstiden fra mars til november 2020. I samråd med pårørende har tjenestene blitt igangsatt før vedtaket har blitt fattet for å kunne yte nødvendige tjenester.

## 7.2 Vurdering

Etter Deloitte's syn er det positivt at etaten under pandemien har etablert en praksis for å hyppig undersøke og følge tett opp om lovpålagte tjenester har blitt gjennomført. Deloitte mener dette kan bidra til å sikre god oversikt og forhindre lovbrudd i tjenestene under en krevende pandemisituasjon. Undersøkelsen viser at kapasiteten i tjenestene har vært og fortsatt kan være presset på grunn av smittevernsrestriksjoner, og at mange ansatte i perioder har vært i karantene. Det blir pekt på at dette i noen tilfeller har ført til at enkelte vedtaksfestede tjenester om praktisk bistand ikke har blitt gjennomført. Vedtak om praktisk bistand er tjenester fattet etter helse- og omsorgstjenesteloven med utgangspunkt i vurdering av brukernes behov. Selv om det er gjort avklaringer med brukerne omkring reduksjon i tjenester under pandemien, kan slike avklaringer gi risiko for at tjenestemottakere ikke mottar nødvendige tjenester. Dette vil være særlig aktuelt dersom reduksjonen i tjenester blir opprettholdt over lengre tid. Deloitte vil derfor understreke at det er viktig at etaten og tjenestene er særlige oppmerksomme på dette og evaluerer og sikrer at brukerne mottar et tilstrekkelig tilbud.

I undersøkelsen blir det videre pekt på at utfordringer med å håndtere sykefravær under pandemien og ansatte i karantene har ført til press på de ansatte, økt bruk av vikarer og manglende fagkompetanse på vakt. Deloitte mener at det er uheldig at det i undersøkelsen blir pekt på at konsekvensene av dette er økt antall avvik knyttet til medisiner (manglende fornyet fullmakt og førstegangsfullmakt for utlevering av medisin) og økt bruk av tvang under pandemien, og mener derfor at kommunen bør undersøke og følge opp disse forholdene nærmere.

Undersøkelsen viser også at ansvarsgruppemøter har blitt gjennomført digitalt i koronaperioden, noe som medfører at mange brukere ikke kan delta i møtene. Deloitte vil understreke at pårørende og brukere skal få delta i ansvarsgruppemøter dersom de ha ønske om dette, men registrerer samtidig at kommunen så langt det er mulig har forsøkt å legge til rette for dette.

## 8 Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

*Undersøkelsen viser at tjenestene har omstilt seg raskt, etablert alternative løsninger for brukerne og tatt i bruk digitale verktøy for å opprettholde kontakten med pårørende. Selv om ansatte har mottatt informasjon fra etaten blir det likevel pekt på at det å sikre tilstrekkelig og tilpasset informasjon og retningslinjer fra etaten er et forbedringspunkt.*

### 8.1 Sentrale observasjoner

Flere roser omstilling- og innsatsviljen til de ansatte og flere trekker frem en imponerende innsats for å finne **alternative løsninger** slik at brukerne ikke skal bli skadelidende av innførte tiltak. Det blir vist til at pandemien har medført en mer fleksibel bruk av personalet og en aksept for å arbeide på flere ulike enheter og i nye turnustider. Det blir vist til at ansatte i dagsentrene ved nedstenging ble flyttet ut i tjenestene for å gi tilbud til brukerne i boliger, eller for å bistå i foreldrehjemmene med avlastning (ansatte hentet f.eks. brukerne og tok de med på tur).

Både i dagtjenesten og bofellesskapene opplever mange å ha lært mye av å samarbeide mer i perioden med korona, og at dette har bidratt til ny innsikt til hvordan de kan jobbe enda bedre sammen for å imøtekomme brukernes behov på en best mulig måte.

Det blir også pekt på betydningen av å ha gode **kriseplaner** i det kommunale apparatet, og at tiltak som ble satt i verk i denne perioden er gode læringspunkt for eventuelle fremtidige kriser/pandemier. Flere avdelingsledere forteller om god oppfølging fra sine enhetsledere i perioden, og at dette har vært en god støtte i arbeidet med å ta krevende avgjørelser.

Noen viser til at man har blitt bedre på **bruk av digitale verktøy** og at dette har ført til mer effektive møteformer og samarbeid. I et av de private bofellesskapene blir det pekt på at økt bruk og kjennskap til digitale verktøy i perioden har vært en fordel for brukerne uten språk. Det blir vist til at både ansatte og brukere har blitt mer digitale som følge av koronapandemien og at dette blant annet har ført til at brukerne møtes oftere enn tidligere gjennom at alle brukerne kan delta i ukentlige brukerrådsmøter via videotjenesten FaceTime på telefon.

Det blir samtidig påpekt at økt digitalisering har ført til mange møter i løpet av uken. En av de intervjuede fra avlastningstjenesten peker på at flere digitale møter har vært krevende da det ofte går i ett med arbeid og møter uten noen pauser gjennom hele dagen. Det blir videre pekt på at situasjonen med koronarestriksjoner og økt digitalisering også har økt bevisstheten på hvor viktig det er med fysisk støtte («en hånd») for brukerne.

Flere viser til at de ansatte i tjenestene har blitt enda bedre på **smittevern** nå enn de var før mars 2020, og peker på at de nå har flere/bedre rutiner på plass. Det blir også pekt på at de ansatte i tjenestene har håndtert den økte smittesituasjonen bedre i november enn det som var tilfelle i mars. Flertallet av de intervjuede mener at tjenestene per i dag er bedre forberedt på å håndtere krisesituasjoner/pandemier nå enn før korona. På tross av at mange peker på at tjenestene har blitt flinkere når det gjelder smittevern, viser også flere til behov for opplæring i smittevern og viktigheten av å fremover ha en bevissthet på at det er sikret tilstrekkelig smittevernustyr i tjenestene.

Leder for et bofellesskap som har hatt smitte peker på at det var nyttig at de fikk en egen kontakt på smittevernkantoret som de kunne ringe for råd og veiledning. Det blir samtidig i andre intervju pekt på at det i for liten grad har vært **erfaringsdeling** fra enhetene som har opplevd smitte og at det fremdeles ikke er tilstrekkelig

tydelig hvem og hvordan man skal kontakte for eksempel pårørende og relevante kommunale tjenester (f.eks. smittevernetaten) dersom det kommer smitte i tjenestene. Det blir videre påpekt at det kunne vært nyttig med øvelser på smittesituasjoner, slik at man blir tryggere på hvordan dette skal håndteres. En av de intervjuede viser til at det ville ha vært nyttig med en kontaktperson i etaten med koronaansvar, slik at tjenestene kan ringe for avklaringer. Vedkommende opplyser at det i en vanskelig situasjon på grunn av smitte har gått mye tid med på å ringe og avklare med flere aktører. Det blir pekt på at en fast kontaktperson med koronaansvar ville kunne bidra til å samle kunnskap og dele erfaringer på tvers av tjenestene.

I en av de private tilbudene til utviklingshemmede har noen av brukerne i arbeidstilbudet uttrykt at de har hatt et **bedre tilbud** med mer personlig oppfølging. Ved et av dagsentrene blir det pekt på at de har måtte tenke nytt når det gjelder aktiviteter på dagsentrene, og at de i perioden har vært mer utendørs. Et dagsenter viser til at de blant annet har kjøpt inn fiskeutstyr som brukerne kan benytte. Det blir samtidig påpekt at noen av brukerne har hatt et dårligere tilbud fra tjenestene.

I undersøkelsen blir det pekt på at etaten har hatt stort fokus på å **informere** om smittevernstiltak til de ansatte. Samtidig kommer det frem at ansatte opplever at det ikke alltid har vært like tydelig hvordan tjenestene skal kunne ytes på en måte som ivaretar både ansatte og brukere under pandemien. Det blir av flere vist til at informasjonen fra ledelsen i stor grad har vært overordnet og at de i enhetene måtte bruke tid på å tilpasse retningslinjer og tiltak. Det blir videre etterlyst tydeligere retningslinjer for mellomlederne i etaten. For eksempel blir det vist til usikkerhet når det gjelder oppfordring til bruk hjemmekontor og om det ved bruk av hjemmekontor vil være greit å være innom dagsenteret eller boligene.

Det er også flere som peker på at ekstrainsatsen i løpet av en lang periode har vært og er belastende for medarbeiderne. Både enhetsledere og tillitsvalgte ytrer bekymring over hvor bærekraftig dagens situasjon er, og bemerker at **ansattes arbeidssituasjon** vil ha en innvirkning på tjenestetilbudet til brukerne. Noen viser også til at perioden med korona har vist hvor sårbare tjenestene er når det gjelder bemanning, og at man må sikre tilstrekkelig antall ansatte til å gi lovpålagte tjenester.

Videre blir det vist til at det er svært utfordrende for en del brukere at det er endringer i rutiner på grunn av redusert dagsenter- og aktivitetstilbud. Der blir blant annet vist til at viktigheten av dagtilbudet for å **sikre verdige liv** har blitt enda tydeligere under koronapandemien. Det blir understreket at brukerne har sitt sosiale nettverk på dagsentrene og at brukergruppen har det samme behovet for dagtilbud som for eksempel barn i skolen. Det blir vist til at brukergruppen fort blir glemt

## 8.2 Vurdering

Kommunens oppfølging av nasjonale smittevernforordninger har krevd stor grad av **omstilling og tilpassing av tjenester til utviklingshemmede**. De intervjuede peker på at tjenestene har lært mye av denne perioden, både av det som har fungert godt og det som har fungert mindre godt. Som nevnt i kapittel 3 mener de aller fleste at tjenestene nå er bedre forberedt på å håndtere en pandemi i fremtiden.

Deloitte vil trekke frem viktigheten av læringspunkter som blir fremhevet av de ansatte. Selv om ansatte har mottatt informasjon fra etaten (se kapittel 6) blir det likevel pekt på at det å sikre tilstrekkelig og tilpasset informasjon og retningslinjer fra etaten er et forbedringspunkt. Dette gjelder særlig hvordan smittevern og gjennomføring av tjenestetilbudet til brukerne skal gjennomføres i de ulike tjenestene. Deloitte vil oppfordre etaten til å sammen med ansatte evaluere informasjon og retningslinjer som har blitt gitt under pandemien for å sikre best mulig tilpassing fremover og i lignende situasjoner i fremtiden.

Deloitte merker seg at det i undersøkelsen blir etterlyst erfaringsdeling fra enhetene som har håndtert smittesituasjoner, samt øvelser på hvordan å håndtere smittesituasjoner blant beboere i tjenestene. Deloitte mener at det er viktig at disse læringspunktene blir fulgt opp videre, for å sikre at etaten i størst mulig grad sikrer tilstrekkelig tilbud til brukergruppen fremover og eventuelt ved pandemier i fremtiden.

## 9 Konklusjon og anbefalinger

I likhet med flere andre tjenester var ikke kommunens tjenester til utviklingshemmede tilstrekkelig forberedt på virkningene av en pandemi som covid-19. Etaten hadde etablert overordnede beredskapsplaner basert på risikovurderinger og tilsvarende var gjennomført i tjenestene underliggende etaten. Det blir videre vist til at etaten og enhetene i pandemiperioden har etablert beredskapsplaner basert på risikovurderinger som omhandlet covid-19.

Brukerorganisasjonene peker på at tjenestene ikke var tilstrekkelig forberedt fordi brukerne mistet svært viktige tilbud tidlig i pandemien uten at dette i tilstrekkelig grad ble kompensert med nye tiltak. Fra etatens side blir det imidlertid pekt på at det ble satt i verk kompenserende tiltak for alle brukere. På bakgrunn av de ulike oppfatningene som har kommet frem i undersøkelsen, mener revisjonen at etaten bør innhente tilbakemeldinger fra brukere og pårørende for å vurdere om det eventuelt er mulig å tilpasse kompenserende tiltak i større grad eller på andre måter dersom lignende situasjoner med nedstenging og redusert tilbud skulle oppstå igjen.

Tjenestene til utviklingshemmede har i stor grad blitt påvirket negativt av covid-19 tiltakene. For noen av tjenestene har tilbudet blitt mer begrenset enn for andre. Høsten 2020 peker flere på at tiltakene har hatt og fortsatt har negative konsekvenser for brukerne.

Undersøkelsen viser at dagsentrene i en periode var stengt og etter dette har hatt begrenset tilbud som følge av smitteverntiltak. De har dermed ikke kunnet gi samme tilbud om aktiviteter til alle brukerne som før pandemien. Støttekontakttjenestene har også vært redusert, særlig i starten av pandemien. Bofellesskapene, avlastningstjenesten og forvaltningsenheten opplyser at de har vært like tilgjengelig eller mer tilgjengelige for brukerne under pandemien sammenlignet med før mars 2020. Undersøkelsen viser at det har vært en økning i bruk av digitale verktøy og telefon i kontakt innad i tjenestene og i kontakten mellom tjenestene og pårørende, men det har i liten grad vært aktuelt å benytte digitale verktøy og telefon i kontakt med brukerne.

Fellesarealer i bofellesskapene og fellesaktiviteter for brukerne i tjenestene har imidlertid i all hovedsak vært stengt for brukerne i perioden med covid-19. Risikovurderinger og smittevern hensyn har videre medført endringer i det pasientnære arbeidet, noe som har blitt opplevd som vanskelig for brukerne og pårørende. Det fremkommer imidlertid at beboernes fysiske og psykiske helsetilstand, inkludert vurdering av brukernes behov for nærhet og sosialt samspill har blitt vurdert av tjenestene og tiltak iverksatt. Deloitte mener at det er viktig at hensynet til brukernes behov for tilbud og stabile rammer rundt tilbudet blir balansert i forhold til hvor krevende det er for brukere og pårørende å stå uten tilbud over tid. Deloitte mener derfor det er viktig at kommunen fortsetter å vurdere hvordan tjenester til utviklingshemmede kan sikre at de klarer å gjennomføre viktige aktivitetstilbud og avlastende tjenestetilbud til brukere som det i innværende perioden har vært krevende å følge opp.

I undersøkelsen kommer det frem at det er risiko for at smittevern hensyn ikke blir ivarettatt for ansatte og brukere ved transporter av brukere til og fra dagtilbud. Deloitte mener at kommunen bør vurdere hvilke tiltak som bør gjennomføres for å sikre at brukere av dagsentertjenesten kan transporteres til og fra tilbudet med smittevern hensyn til både brukere og ansatte ivarettatt.

Undersøkelsen viser videre økt etterspørsel etter tjenester i hjemmet til utviklingshemmede under covid-19 pandemien og at forvaltningsenheten har hatt utfordringer med å overholde saksbehandlingstiden for noen saker fra mars til november 2020. Det blir opplyst at tjenestene har blitt igangsatt før vedtaket har blitt fattet for å kunne sikre lovpålagte helse- og omsorgstjenester. Deloitte mener det er riktig å sette i verk nødvendige tjenester så raskt som mulig, men vil samtidig fremheve viktigheten av at formelle vedtak blir fattet så raskt som mulig og innen frist. Dersom en bruker eller brukerens foresatte/verge skulle ønske å klage på tildelt tjeneste, er det viktig at adgangen til å klage ikke blir forsinket som følge av at vedtak blir fattet etter frist.

Det er særlig søknader om tjenester i hjemmene som har økt. Det blir vist til at dette blant annet skyldes at flere pårørende har valgt å holde sine brukere hjemme på grunn av smittefare og at andre tjenester har vært stengt (dagsenter) eller redusert (støttekontakt). I undersøkelsen kommer det også frem at det har vært en økning i krisesituasjoner for hjemmeboende brukere i perioden med covid-19. Dette understreker behovet for tjenester for denne gruppen.

Etaten har tilrettelagt informasjon som tjenestene viderefremmet til brukere, pårørende og verger, og tjenestene har gjort flere tiltak for å nå ut til brukere og pårørende med informasjon i forbindelse med koronapandemien. Det blir pekt på at mange brukere og pårørende har hatt et stort informasjonsbehov og de fleste intervjuede mener tjenesten har gitt brukere og deres pårørende tilstrekkelig informasjon.

Samtidig blir det påpekt fra brukerorganisasjonene at det har vært ulik grad av informasjon fra de ulike tjenestene og at det har blitt gitt lite konkret informasjon om planer/tiltak ved en eventuell smittesituasjon, endring i tjenester og tidsperspektiv for nedstenging/gjenåpning. På bakgrunn av dette mener Deloitte at etaten bør evaluere nærmere hvordan en har arbeidet med å sikre tilstrekkelig og god informasjon til brukere og pårørende under pandemien for å identifisere eventuelle forbedringspunkt for videre arbeid fremover. Representanter for brukerne og pårørende bør involveres i en slik evaluering.

Kommunen bør også evaluere hvilke språk informasjonen bør gjøres tilgjengelig på og sikre at alle enheter er kjent med og benytter muligheten til å gjøre bruk av tolketjenester til oversetting av nødvendig informasjon i de tilfeller informasjonen i utgangspunktet ikke er oversatt til aktuelt språk.

Etter Deloittes syn er det positivt at etaten under pandemien har etablert en praksis for å hyppig undersøke og følge tett opp om lovpålagte tjenester har blitt gjennomført. Dette kan bidra til å sikre god oversikt og forhindre lovbrudd i tjenestene under en krevende pandemisituasjon. Undersøkelsen viser at kapasiteten i tjenestene har vært og fortsatt kan være presset på grunn av smittevernsrestriksjoner, og at mange ansatte i perioder har vært i karantene. Det blir pekt på at dette i noen tilfeller har ført til at enkelte vedtaksfestede tjenester om praktisk bistand ikke har blitt gjennomført. Vedtak om praktisk bistand er tjenester fattet etter helse- og omsorgstjenesteloven med utgangspunkt i vurdering av brukernes behov. Selv om det er gjort avklaringer med brukerne omkring reduksjon i tjenester under pandemien, kan slike avklaringer gi risiko for at tjenestemottakere ikke mottar nødvendige tjenester. Dette vil være særlig aktuelt dersom reduksjonen i tjenester blir opprettholdt over lengre tid. Deloitte vil derfor understreke at det er viktig at etaten og tjenestene er særlige oppmerksomme på dette og evaluerer og sikrer at brukerne mottar et tilstrekkelig tilbud.

I undersøkelsen blir det videre pekt på at utfordringer med å håndtere sykefravær under pandemien og ansatte i karantene har ført til press på de ansatte, økt bruk av vikarer og manglende fagkompetanse på vakt. Deloitte mener at det er uheldig at det i undersøkelsen blir pekt på at konsekvensene av dette er økt antall avvik knyttet til medisiner (manglende fornyet fullmakt og førstegangsfullmakt for utlevering av medisin) og økt bruk av tvang under pandemien, og mener derfor at kommunen bør undersøke og følge opp disse forholdene nærmere.

Undersøkelsen viser også at ansvarsgruppemøter har blitt gjennomført digitalt i koronaperioden, noe som medfører at mange brukere ikke kan delta i møtene. Deloitte vil understreke at pårørende og brukere skal få delta i ansvarsgruppemøter dersom de har ønske om dette, men registrerer samtidig at kommunen så langt det er mulig har forsøkt å legge til rette for dette.

Kommunens oppfølging av nasjonale smittevernføringer har krevd stor grad av omstilling og tilpassing av tjenester til utviklingshemmede. De intervjuede peker på at tjenestene har lært mye av denne perioden, både av det som har fungert godt og det som har fungert mindre godt. Undersøkelsen avdekker også flere viktige læringspunkter som blir fremhevet av de ansatte. Selv om ansatte har mottatt informasjon fra etaten, blir det likevel pekt på at det å sikre tilstrekkelig og tilpasset informasjon og retningslinjer fra etaten er et forbedringspunkt. Dette gjelder særlig hvordan smittevern og gjennomføring av tjenestetilbudet til brukerne skal gjennomføres i de ulike tjenestene. Deloitte vil oppfordre etaten til å sammen med ansatte evaluere informasjon og retningslinjer som har blitt gitt under pandemien for å sikre best mulig tilpassing fremover og i lignende situasjoner i fremtiden. I undersøkelsen blir det også etterlyst erfaringsdeling fra enhetene som har håndtert smittesituasjoner, samt uttrykt ønske om å gjennomføre øvelser på hvordan å håndtere smittesituasjoner blant beboere i tjenestene.

Det er viktig at disse læringspunktene blir fulgt opp videre, for å sikre at etaten i størst mulig grad sikrer tilstrekkelig tilbud til brukergruppen fremover og eventuelt ved pandemier i fremtiden.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Deloitte at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. *Gjør evalueringer av justeringer av tjenester og kompenserende tiltak som er iverksatt, og eventuelt justerer tiltak på bakgrunn av dette. Både brukere og pårørende bør involveres i dette arbeidet.*
2. *Vurderer hvilke tiltak som bør gjennomføres for å sikre at brukere av dagsentertjenesten kan transporteres til og fra tilbudet med **smittevern** hensyn til både brukere og ansatte ivaretatt.*
3. *Evaluerer arbeidet med å sikre **tilpasset (språklig), tilstrekkelig og god informasjon** til brukere og pårørende under pandemien. Brukere og pårørende bør involveres i denne evalueringen.*
4. *Gjennomfører evaluering for å **dokumentere og dele erfaringer** fra pandemiperioden innen tjenestene. Både ledere, ansatte, brukere og pårørende bør involveres i en slik evaluering.*

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR ARBEID, SOSIAL OG BOLIG  
BASB Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig

DELOITTE AS AVD BERGEN  
Postboks 6013  
  
5892 BERGEN

Vår referanse: 2021/27627-1  
Saksbehandler: Cathrine Akse Nordkvist  
Dato: 9. april 2021  
Deres ref.:

## Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjon av tjenester til utviklingshemmede under covid-19 pandemien

Forvaltningsrevisjonsrapporten om tjenester til utviklingshemmede under covid-19-pandemien beskriver mange av utfordringene, vurderingene og tiltakene som har vært gjeldende i tjenestene under pandemien. Evaluering og læring er avgjørende for utvikling av gode tjenester, og byråden setter pris på innspill og tilbakemeldinger som gis gjennom forvaltningsrevisjonen.

Byråden vil innledningsvis påpeke at det har vært gjort en betydelig innsats i Etat for tjenester til utviklingshemmede for å sikre lovpålagte tjenester, individuell tilrettelegging og forsvarlig drift både i forhold helsefaglige vurderinger og i tråd med til enhver tid gjeldende smittevernrestriksjoner.

Covid-19-pandemien har vært krevende. Smittevernrestriksjoner nasjonalt og lokalt har medført inngripende endringer i befolkningens liv – personer med utviklingshemming har heller ikke vært skånet for dette. Byråden setter pris på rapportens anerkjennelse av kvalitetsarbeidet som har vært gjort når det gjelder risikovurderinger og beredskapsplaner, både i forkant og under pandemien. Eksempelvis refereres det i rapporten til beredskapsplan for håndtering av influensapandemi med 25 % sykefravær. Byråden vurderer at det har vært god beredskap generelt, men at tjenester til utviklingshemmede har opplevd større utfordringer enn ventet – noe som har vært tilfelle for mange offentlige tjenester.

Tjenester til utviklingshemmede har vært særlig hardt rammet på bemanningssiden, med flere hundre ansatte ute av tjeneste grunnet sykefravær eller karantene i store deler av perioden. Det har vært rapportert jevnlig på driftssituasjonen internt, og eksempelvis var det 25. mars 2020 517 ansatte ute av tjeneste.

Lovpålagte tjenester har vært sikret fortløpende til tross for en utfordrende driftssituasjon. Byråden vil fremheve at enhetene har blitt fulgt opp hyppig av etatsadministrasjon, i perioder daglig, for å sikre at lovpålagte tjenester blir ivaretatt. Tilgang til fellesarealer i bofellesskapene har vært opprettholdt i den grad det har vært mulig å overholde smittevern og 1-metersregel. Fellesarealene i en del bofellesskap har en størrelse og utforming som gjør at det ikke har vært mulig å benytte disse på samme måte, og med samme antall personer, som tidligere. Fellesarealene har hatt en begrenset bruk, med tilgang for det antall personer som har vært mulig i tråd med smittevernrestriksjoner. Det har i alle enheter vært gjennomført felles aktiviteter for beboere, med tilpassede aktiviteter både innen- og utendørs.

Rapporten viser til at det i en av avlastningsboligene som ble intervjuet har vært meldt inn avvik relatert til medisinbehandling. Den utfordrende koronasituasjonen har gjort at det i en svært avgrenset periode ikke var administrativ kapasitet til å fornye fullmakter for legemiddelbehandling. Byråden presiserer at alle ansatte som har håndtert medisiner har hatt

**Postadresse:**  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
**Kontoradresse:**  
Rådhusgaten 10

**Telefon:**  
**E-post:** BSBI@bergen.kommune.no  
**Internett:** www.bergen.kommune.no

nødvendig formell kompetanse i legemiddelhåndtering. Alle brukere har fått foreskrevet medisin, uten alvorlige avvik. Det er selvsagt viktig at fullmakter er oppdatert og byråden påpeker at etaten sikret aktuelle fullmakter på plass så snart som mulig.

Det har videre fra én avlastningsenhet vært meldt inn avvik knyttet til tvangsvedtak i pandemiperioden. Avvikene omhandler tvangsutøvelse der tjenesteutøvere ikke har hatt relevant kompetanse for tvangsutøvelse. I slike tilfeller kan tvang bare utøves under forutsetning av at det rapporteres som avvik for Statsforvalterens overprøving. Denne type avvik er knyttet til nevnte bemanningsutfordringer. Byråden fremhever at dette viser en god kultur for melding av avvik i tjenestene, i tråd med gjeldene lovverk, jf. kapittel 9 i Helse- og omsorgstjenesteloven.

Støttekontakttjenesten er en lovpålagt tjeneste, som har blitt utført i den grad det har vært mulig gjennom pandemiperioden. Pandemisituasjonen med tilhørende smittevernrestriksjoner har medført frafall fra støttekontakter og utfordringer knyttet til gjennomføring av samvær og kompenserende tiltak. Byråden forstår at dette har hatt uheldige konsekvenser for noen brukere, og vil la dette bli gjenstand for evaluering i den hensikt å se på flere muligheter for kompenserende tiltak.

For personer med utviklingshemming utgjør dagsentertilbudet en viktig del av døgnrytme, sosial kontakt, arenaskifte og tilhørighet blant mange. Dagsentertilbudet er slik spesielt utfordret i forhold til smittevernrestriksjoner. Dette gjorde at etaten i en innledende fase vurderte det som nødvendig å stenge ned dette ikke-lovpålagte tilbudet. Som kompenserende tiltak ble ansatte i dagsentervirksomheten omdisponert til å sikre dagaktivitetstilbud for brukere i foreldrehjem og i bofellesskap. Det var heller ikke forenelig med smittevernrestriksjoner å opprettholde transporttilbudet til og fra dagsentervirksomheten. Byråden forstår at det kompenserende tilbudet ikke oppfattes som like godt av brukerne som det ordinære tilbudet, men vil berømme endringsviljen og -evnen i etaten som har sikret et alternativt tilbud.

Det fremkommer i rapporten at forvaltningsenheten i pandemisituasjonen erfarte økt omfang av søknader, og at de i denne spesielle situasjonen ikke klarte å overholde forvaltningslovverkets tidsfrister. Byråden vurderer det som positivt at forvaltningen har utvist fleksibilitet i en utfordrende situasjon, og sikret tjenestetilbudet effektivt før formelle vedtak forelå. Retten til klageadgang anerkjennes selvsagt av byråden. Det er likevel viktig å understreke at kommunens hovedansvar var å sikre brukere og pårørende rettmessige tjenester raskt – ikke minst i krisesituasjoner omtalt i rapporten. Byråden vil presiserer ellers at retten til klageadgang ikke har vært forhindret.

En del av konsekvensene av pandemisituasjonen har vært reduksjon i gjennomføring av ansvarsgruppemøter. Det presiseres imidlertid at det har vært en sterk økning i direkte dialog mellom tjenesteutøvere og pårørende over telefon og videosamtaler. Med utgangspunkt i målgruppens utfordringer knyttet til bruk av teknologiske løsninger, samt manglende tilgang til teknologisk utstyr, har en del brukere dessverre ikke selv kunnet delta i ansvarsgruppemøter. Denne erfaringen vil byråden forvente fulgt opp av tjenesten, spesielt med tanke på å ta i bruk velferdsteknologiske løsninger.

Byråden anerkjenner at informasjonsbehovet har vært stort i pandemiperioden – både for hvordan man praktisk løser tjenester i forhold til smittevern og for trygging av tjenestemottakere og pårørende. Med utgangspunkt i stadig nye og skiftende føringer vil det være nærmest umulig å sikre alle brukere og pårørende opplevelse av å være godt nok informert. Tjenestene har strukket seg langt for å gi tilstrekkelig og tilpasset informasjon til brukere og pårørende. Byråden vil opprettholde fokus på kommunikasjonsarbeid i tjenestene fremover.

Avslutningsvis i rapporten går det frem at ansatte i tjenestene har opplevd stor kompetanseheving på smittevern i perioden, men også behov for mer tilpasset informasjon om implementering av smitteverntiltak. Byråden ser frem til tjenestenes evaluering av



håndteringen av pandemien, og forutsetter at denne vil bidra til forbedring og utvikling av tjenestene i tiden som kommer.

Følgende er byrådens kommentarer til Deloittes anbefalte tiltak.

- 1. Gjør evalueringer av justeringer av tjenester og kompensierende tiltak som er iverksatt, og eventuelt justerer tiltak på bakgrunn av dette. Både brukere og pårørende bør involveres i dette arbeidet.*

Byråden er kjent med at etaten er i gang med etablering av tilpasset evaluering av pandemihåndteringen i tjenester til personer med utviklingshemming, både for brukere og pårørende. Resultatene av denne vil legges til grunn for eventuelle ytterlige justeringer og kompensierende tiltak.

- 2. Vurderer hvilke tiltak som bør gjennomføres for å sikre at brukere av dagsentertjenesten kan transporteres til og fra tilbudet med smittevern hensyn til både brukere og ansatte ivare tatt.*

Byråden erkjenner at det å sikre brukere av dagsentertjenesten transport som ikke medfører smittefare er krevende. Uansett vil bruk av munnbind, begrensning i antall personer under transport, bruk av og tilgang til flere biler og kohortkjøring bidra til å sikre dette.

- 3. Evaluerer arbeidet med å sikre tilpasset (språklig), tilstrekkelig og god informasjon til brukere og pårørende under pandemien. Brukere og pårørende bør involveres i denne evalueringen.*

Byråden vil sikre evaluering av kommunikasjon til brukere og pårørende som anbefalt.

- 4. Gjennomfører evaluering for å dokumentere og dele erfaringer fra pandemiperioden innen tjenestene. Både ledere, ansatte, brukere og pårørende bør involveres i en slik evaluering.*

Etat for tjenester til utviklingshemmede jobber med kontinuerlig forbedring av sine tjenester. Håndtering av pandemiperioden vil være gjenstand for evaluering, hvor både ledere, ansatte, brukere og pårørende vil involveres.

Med hilsen

Lubna Boby Jaffery – Byråd for arbeid, sosial og bolig

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2021 Deloitte AS